

**Guvernul Republicii Moldova  
Academia de Administrare Publică**

# **TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE**

*Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională  
17 mai 2019*

*Chișinău, 2019*

## COLEGIUL REDACȚIONAL

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

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

**Silvia DULSCHI** - doctor, conferențiar universitar, șef Direcție știință și doctorat

**Peter DOSTAL** - profesor, Universitatea Tehnologică din Brno, Republica Cehă

**Aurelia ȚEPORDEI** - magistrul, director Departament dezvoltare profesională

**Angela ZELENSCHI** - doctor, conferențiar universitar, șef Catedra științe administrative

**Tatiana TOFAN** - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră economie și management public

**Rodica RUSU** - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe politice și relații internaționale

**Silvia GORIUC** - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe juridice

**Ella MAMONTOVA** - doctor, conferențiar universitar, Institutul Regional din Odessa al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei

**Mihail MANEA** - șef Secție activitate editorială, Academia de Administrare Publică

### DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Teoria și practica administrării publice”, Conferință științifico-practică internațională (2019 ; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu part. internațională, 17 mai 2019 / com. org.: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău : AAP, 2019 (CEP USM). – 660 p.

Antetit.: Acad. de Administrare Publică. – Texte : lb. rom., rusă. – Rez.: lb. engl., fr. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 175 ex.

ISBN 978-9975-3240-4-5.

351/354:342(082)=135.1=161.1

T 43

**Autorii poartă răspundere pentru conținutul materialelor și stilul expunerii.**

## **ACADEMIA – PROMOTOR AL IDEILOR ȘTIINȚIFICE ÎN DOMENIUL ADMINISTRĂRII PUBLICE**

### **THE ACADEMY - PROMOTER OF SCIENTIFIC IDEAS IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION**

#### **CUVÂNT ÎNAINTE**

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

Misiunea Academiei de Administrare Publică, pe dimensiunea cercetării și cunoașterii științifice a proceselor sociale și, în special, a fenomenului administrativ, este incontestabilă. Instituită cu 26 de ani în urmă, în calitate de instituție de pregătire a funcționarilor publici, Academia a fost gândită și în calitate de centru științifico-metodologic național de studiere și analiză a fenomenelor și proceselor administrative.

Afirmarea Academiei în calitate de centru național de cercetare științifică deja de peste două decenii și jumătate servește ca punct de referință la tot ce ține de cercetare în domeniul administrației publice. Corpul profesoral-didactic al Academiei este preocupat de problemele fundamentale și aplicative ale științei administrației, muncind cu multă insistență asupra identificării paradigmei naționale în ceea ce privește organizarea și funcționarea administrației publice, centrându-se, îndeosebi, pe problematica proceselor de reformare a administrației publice, descentralizare, organizare administrativ-teritorială, consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice.

Obiectivele de cercetare științifică ce stau în fața Academiei sunt realizate în cadrul laboratoarelor științifice, care funcționează în cadrul celor patru catedre, școlii doctorale în științe administrative, proiectelor de cercetare naționale și internaționale obținute prin concurs și derulate în cadrul Academiei.

Merită să menționăm că, de rând cu profesorii titulari ai catedrelor, studenții - doctoranzi și masteranzii, la cercetarea problemelor privind organizarea și funcționarea autorităților publice sunt implicați și funcționarii practicieni din structurile de conducere ale administrației publice centrale și locale. La rândul lor, profesorii Academiei sunt invitați în calitate de experți și de membri ai grupurilor de lucru la elaborarea și avizarea proiectelor de documente de politici și acte normative.

Un loc deosebit, în activitatea de cercetare științifică le revine proiectelor

instituționale de cercetare. În perioada 2015-2018 în Academie s-au desfășurat două proiecte de acest gen, realizate de profesorii Academiei, în colaborare cu reprezentanții autorităților publice centrale și locale, în cadrul catedrelor de Științe administrative și Economie și management public. Rezultatele cercetărilor în cadrul proiectelor respective au fost reflectate în mai multe lucrări de sinteză și suporturi metodice pentru autoritățile publice.

Conferința de totalizare a rezultatelor cercetărilor științifice, *Teoria și practica administrării publice*, constituie forul științific principal al Academiei. Cu acest prilej cadrele profesoral-didactice vin cu sinteze privind activitatea de cercetare, iar cele șase ateliere tematice se transformă în platforme de discuții pentru reprezentanții cercetătorilor din țară și de peste hotare.

Prezența partenerilor Academiei din țările vecine, România și Ucraina, a devenit deja tradițională. În ultimii ani aria de participanți s-a extins, iar rândurile participanților s-au completat cu reprezentanți ai instituțiilor similare de învățământ din Cehia, Rusia, Polonia. Pe parcursul anului de studii, catedrele organizează conferințe științifice, mese rotunde, cu antrenarea în discuții a tinerilor cercetători, a personalităților notorii din instituții publice naționale și din străinătate.

Fideli tradiției, profesorii Academiei, și în acest an s-au prezentat la conferința *Teoria și practica administrării publice*, pentru a elucida problemele stringente din administrația publică și a formula propuneri productive în scopul eficientizării funcționării administrației publice, consolidării principiilor statului de drept și a integrității funcționarilor publici.

## SESIUNE PLENARĂ

### CAPACITĂȚILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN SOLUȚIONAREA PROBLEMELOR COMUNITĂȚILOR LOCALE

#### CAPACITIES OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION FROM THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN SOLVING THE LOCAL COMMUNITY PROBLEMS

**Tatiana ȘAPTEFRĂȚI,**  
doctor, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*This article mentions the role of local public administration in solving the problems of local communities. Are mentioned the features of an efficient local government. There are mentioned some problems faced by local communities and are analysed the functional capacities of the local public administration to solve these problems. In order to strengthen local public administration capacities in the Republic of Moldova for the development of local communities, are proposed concrete recommendations.*

**Keywords:** *local public administration, administrative capacities, local communities, strengthening local public administration.*

Administrația publică locală constituie nivelul de administrare cel mai apropiat de oameni. Autoritățile locale construiesc, utilizează și întrețin infrastructura economică, socială și de mediu, supraveghează procesele de planificare și stabilesc politicile publice la nivel local. Autoritățile locale iau numeroase decizii ce privesc investițiile majore în intenția de a asigura serviciile publice îmbunătățite și o mai bună calitate a vieții pentru cetățeni. Astfel, tot ceea ce întreprinde administrația publică locală are un impact substanțial asupra cetățenilor.

Importanța deosebită pe care o au autoritățile locale în soluționarea problemelor cetățenilor și dezvoltarea comunităților se datorează faptului că acestea:

- reprezintă și activează în numele comunității locale;
- au un rol important în procesul de planificare;
- prestează, autorizează sau influențează diverse servicii, de care depinde calitatea vieții la nivel local;
- administrează o mare parte a mediului tehnogen și natural;
- pot influența cetățenii prin diferite metode educative, consultative, informative și prin exemple;
- pot cataliza relațiile de parteneriat cu alte organizații;
- au un impact direct important în calitate de consumatori, cumpărători și angajați.

În același timp, administrația locală aleasă pe cale democratică este punctul central în care ideile, valorile și aspirațiile comunității pot fi traduse în proiecte, strategii, planuri și programe, realizându-se, astfel, în plan practic.

Funcțiile administrației publice locale au un efect direct asupra viabilității dezvoltării comunităților, dat fiind faptul că realizarea lor solicită din partea autorităților locale elaborarea de documente și programe strategice care reflectă în mod inevitabil starea de lucruri referitor la ce se întreprinde și ce se va întreprinde de către autoritățile publice locale pentru a asigura o mai bună calitate a vieții cetățenilor.

În acest sens Paul Negulescu menționa în lucrarea „Tratat de drept administrativ român”: *„Este incontestabil că instituțiile locale joacă un rol foarte important în destinele unei țări. Influența lor se resimte asupra bunăstării generale și chiar a vieții politice. În organizarea vieții locale, acest principiu este mai ușor de dovedit ca oriunde. Când în localitatea sa cetățeanul constată că legalitatea domină, când instituțiile locale se bucură de cea mai mare libertate, desigur că se naște întrânsul spiritul de independență și de demnitate”.*

Rezultatele cercetărilor efectuate în prezentul studiu demonstrează că problemele cu care se confruntă comunitățile locale în prezent pot fi grupate în câteva domenii:

- *dezvoltare economică locală*: condiții și capacități reduse în atragerea investițiilor, nivel redus de cunoștințe ale cetățenilor, în special ale tinerilor în domeniul antreprenoriatului, lipsesc sistemele de irigare a terenurilor agricole, lipsa pieței de desfacere pentru produsele agricole etc.;

- *organizarea și prestarea serviciilor sociale*: număr sporit de oameni în etate care necesită îngrijire, insuficiență de asistenți sociali și lucrători sociali, insuficiență de cadre didactice și medici de familie etc.;

- *dezvoltarea infrastructurii locale*: infrastructura deteriorată a drumurilor, acoperire insuficientă cu rețea de apă și sanitație, lipsa zonelor de agrement, acoperire parțială a sistemului de iluminare stradală, lipsa unui plan urbanistic, lipsa unui sistem de management al deșeurilor menajere etc.;

- *consolidarea capacităților administrației publice locale*: capacități reduse ale managementului administrației publice locale, insuficiența specialiștilor de calitate în administrația publică locală, lipsa resurselor financiare pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici și oficialilor aleși, nivel scăzut de colaborare a administrației publice locale cu societatea civilă, nivel scăzut de asigurare a transparenței activității administrației publice locale etc.

Succesul sau insuccesul administrației publice locale în soluționarea problemelor enunțate depinde de mai mulți factori: accesul la resursele financiare, stilurile manageriale practicate, sistemele motivaționale, circulația informațiilor, tipurile de comunicare folosite, relațiile politice utilizate etc.

În aceeași ordine de idei există un consens semnificativ, potrivit căruia o administrație publică locală eficientă este cea care:

- se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor;
- presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii comunității;
- permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor și deciziilor la nivel local;
- permite participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice;
- este transparentă;
- asigură integritatea reprezentanților administrației publice locale;
- livrează servicii publice în mod eficient.

Deși a fost un obiectiv prioritar declarat al tuturor guvernelor, modernizarea administrației publice locale s-a făcut până acum cu pași mici. În acest sens rapoartele Uniunii Europene [3] și

ale Băncii Mondiale arată frecvent că Republica Moldova întreprinde puține măsuri în vederea apropierii administrației de cetățeni.

În scopul diminuării acestor lacune, în ultima perioadă a fost elaborată și adoptată o serie de legi și hotărâri care vizează direct administrația publică locală. În acest sens, menționăm reglementările ce vizează descentralizarea și transmiterea unor atribuții și obiective către administrația publică locală. În sarcina administrației publice locale au trecut serviciile publice comunale, de asigurare cu căldură și apă, administrarea drumurilor locale, transportul local, administrarea patrimoniului instituțiilor din domeniul învățământului și sănătății etc. Principalul document de politici în domeniul administrației publice locale este Strategia Națională de Descentralizare, Strategia privind reforma administrației publice pentru perioada 2016-2020.

Cu regret, implementarea acestor legi și strategii nu au efectul scontat, inclusiv: sporirea nivelului de transparență, dezvoltarea, implicarea și participarea cetățenilor în viața comunității, rentabilitatea administrației publice locale, echitatea socială. Totodată, menționăm că, în prezent, nemulțumirile, apatia, absenteismul, neimplicarea cetățenilor au atins cote destul de ridicate.

Studiile sociologice arată că administrațiile care cunosc succes în perioade de criză au în frunte lideri care reușesc să ghideze instituțiile, oferind atât securitate și mecanisme de adaptare și integrare a membrilor săi, cât și un entuziasm și o participare a comunității la implementarea valorilor lor. Dificultățile devin de nedepășit atunci când se constată evidente incompatibilități între valorile centrale și cele locale, între cele ale primarilor și cele ale consilierilor, între cele ale administrației și cele ale populației. [2]

Consolidarea administrației publice locale are două componente: una „hard”, instituțională și una „soft”, funcțională. Cercetările efectuate în cadrul Proiectului instituțional de cercetări aplicative „*Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere la Uniunea Europeană*” au demonstrat că pașii întreprinși până acum au vizat, în principal, componenta „hard”: s-au adoptat noi legi, s-au elaborat și aprobat noi programe de dezvoltare. Componenta „soft”, care presupune adoptarea unor noi mentalități, unor seturi de valori, unor principii și norme, unor mecanisme și instrumente care să consolideze capacitățile și să orienteze comportamentele în administrație, a fost de multe ori ignorată, considerându-se că oamenii vor reacționa favorabil la schimbările structurale și își vor modela competențele și atitudinile [1].

Cu referire la capacitățile funcționale ale administrației publice locale în vederea soluționării problemelor comunităților locale menționăm și alte probleme cu care se confruntă autoritățile locale, cum ar fi:

- număr mare de atribuții specificate în cadrul normativ care depășesc capacitatea resurselor financiare și umane din administrația publică locală;
- lipsa unui mecanism clar de exercitare a competențelor administrației publice locale în domeniul dezvoltării locale și regionale;
- lipsesc programele soft, care ar asigura calitatea și cantitatea serviciilor administrative prestate cetățenilor;
- lipsa unei baze de date în format electronic care ar asigura păstrarea memoriei instituționale;
- lipsa recomandărilor, instrucțiunilor pentru prestarea serviciilor administrative;
- numărul de angajați, conform organigramei, nu acoperă realizarea atribuțiilor autorităților locale prevăzute în legislație;
- nivel scăzut de utilizare a tehnologiilor informaționale;
- nivel scăzut de pregătire a consilierilor în materie de proces decizional.

Luând în considerare fenomenele și tendințele actuale din administrația publică locală din Republica Moldova, constatăm următoarele:

- activitatea administrației publice locale este reglementată de un număr exagerat de acte normative care pe anumite segmente se contrapun. Astfel, există neconcordanță în cazul legii privind descentralizarea administrativă și legii privind administrația publică locală la capitolul domeniului propriu de activitate și competențe ale autorităților locale în aceste domenii;

- lipsesc coerența și consecvența în elaborarea și implementarea legilor și actelor normative care reglementează activitatea administrației publice locale;

- procesul de descentralizare este tergiversat, astfel planul de acțiuni pentru realizarea Strategiei de Descentralizare este compromis. Aceste realități demonstrează lipsa de viziune a factorilor de decizie în sensul introducerii reformelor sistematice în administrația publică locală, dar și lipsa de determinare a acestora în realizarea de schimbări fundamentale;

- capacitatea administrativă, componentă principală a sistemului instituțional al administrației publice locale, depinde, în mare măsură, de caracteristicile organizaționale și instituționale, precum și de resursele umane din sistem;

- lipsește dialogul direct între autoritățile publice locale și autoritățile publice centrale. Comunicarea realizându-se prin intermediul Comisiilor Paritare. Există o comunicare distorsionată între autoritățile publice locale și autoritățile publice de diferite niveluri, în special Parlamentul. Drept rezultat se tergiversează aprobarea legilor și actelor normative strict necesare pentru funcționarea eficientă a administrației publice locale.

În vederea consolidării capacităților administrației publice pentru dezvoltarea comunităților locale venim cu următoarele recomandări:

- Descentralizarea atât pe verticală (a competențelor), cât și pe orizontală (a funcțiilor) în gestionarea afacerilor publice la nivel local și asigurarea transparenței luării deciziilor în acest proces.

- Identificarea noilor mecanisme și instrumente pentru majorarea veniturilor bugetelor locale.

- Responsabilizarea autorităților administrației publice locale în gestionarea veniturilor locale și a altor intrări de mijloace, în efectuarea cheltuielilor prevăzute de legislație.

- Controlul public asupra activității autorităților locale și largirea cadrului de participare a societății civile în procesul de luare a deciziilor.

- Intensificarea dialogului politic, economic și social între administrația publică centrală, administrația publică locală, partenerii locali de dezvoltare și potențialii investitori.

- Realizarea reformei administrativ-teritoriale în baza unui studiu științific complex, luând în considerare specificul zonelor geografice, potențialul economic și demografic al localităților.

- Soluționarea problemelor cu care se confruntă astăzi comunitățile locale depinde în mare măsură de gradul de competență și profesionalism al angajaților din administrația publică locală. În acest context cea mai semnificativă schimbare, ce trebuie înregistrată în această perioadă în administrația publică locală, urmează să fie făcută în domeniul dezvoltării resurselor umane. În primul rând, din cauza că comunitățile locale sunt limitate în toate celelalte resurse, în al doilea rând, orice schimbare se înfăptuiește cu participarea activă a factorului uman.

- Consolidarea capacității potențialului uman al administrației publice locale și profesionalizarea funcționarilor publici în corespundere cu standardele internaționale în domeniu.

- Competențele alocate colectivităților locale trebuie să fie depline și întregi, respectiv, să fie acoperite financiar, dar și să fie alocat patrimoniul necesar realizării responsabilităților ce le revin conform legii.



- Se impune implementarea în volum deplin a prevederilor Acordului de Asocieră (Titlul IV, art. 21- 23), care sunt cruciale în vederea dezvoltării funcționale a sistemului administrației publice locale, fapt ce ar crea condiții favorabile privind dezvoltarea locală și regională.

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Balan O., Șaptefrați T., Popovici A., Administrația publică locală. Tip. „Garomond-Studio”, Chișinău, 2018, 250 p.
2. Brno Ștefan ș. a., Atitudini și valori în administrația publică locală. Editura BCS, București, 2001, 178 p.
3. [https://ec.europa.eu/romania/news/20180405\\_raport\\_comun\\_progrese\\_reforme\\_republica\\_moldova\\_ro](https://ec.europa.eu/romania/news/20180405_raport_comun_progrese_reforme_republica_moldova_ro).
4. Legea nr. 436-XV din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
5. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
6. Acordul de Asocieră 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, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014.

# NOILE TENDINȚE ÎN FUNDAMENTAREA DECIZIILOR ADMINISTRATIVE ÎN MANAGEMENTUL PUBLIC

## NEW TRENDS IN SUBSTANTIATING THE ADMINISTRATIVE DECISIONS IN PUBLIC MANAGEMENT

**Tatiana TOFAN,**  
**doctor în economie, conferențiar universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The administrative decision is the main lever in the functioning of the public administration. The activity in the sphere of public administration is achieved through a multitude of decisions.*

*This article evokes new trends in the decision-making process applied in public management by managers.*

**Keywords:** *decision, administrative decision, decision-making process, stages of the decision-making process.*

Decizia administrativă reprezintă principala pârghie în mecanismul de funcționare a administrației publice. Activitatea din sfera administrației publice se realizează prin intermediul unei multitudini de decizii. De la cele mai mărunte sarcini și activități ale unui funcționar și până la documentele oficiale semnate de un ministru, conducător sau șef de stat, procesul decizional este prezent, el se concretizează prin elaborarea și executarea de decizii administrative corespunzătoare atribuțiilor îndeplinite.

Decizia administrativă are un conținut adecvat politicii promovate de stat, prin faptul că scopul urmărit este stabilit de puterea politică, dar mijloacele de executare a legilor sunt, în bună măsură, lăsate la alegerea administrației.

În prezent, procesul decizional în administrația publică este extrem de complex, iar organele abilitate în acest scop au o mare responsabilitate pentru a evita luarea de decizii eronate. De calitatea deciziilor depinde calitatea actului administrativ. Pe fondul creșterii rolului birocrăției în economie și societate, este necesar ca funcționarul public de carieră să adopte în mod operativ deciziile și să urmărească execuția lor. Pentru a reduce erorile în materie decizională, este necesară cunoașterea și respectarea următoarelor cerințe de ordin empiric: [1, p. 47]

- cel care decide poate imita pe alți funcționari. Este un mod ușor și des întâlnit în practică, dar nerecomandabil, deoarece complexitatea vieții sociale prezintă o mare diversitate de situații, care nu sunt identice;

- decizia poate fi luată pe baza experienței altora, după cazurile similare precedente. Însă într-o asemenea situație este necesar ca funcționarul public să aibă discernământul precis pentru a alege precedentul adecvat cazului pe care urmează să-l soluționeze. În acest fel, se formează o cutumă care facilitează activitatea instituțiilor publice;

- cel care decide se întemeiază pe propria sa experiență. Dar reușita acestei metode este asigurată, numai dacă există o similitudine între problema ce urmează a fi rezolvată și experiența anterioară;

- decizia poate fi adoptată cu ajutorul intuiției și perspicacității, transformând administrația publică într-o veritabilă artă. Deși aceste calități nu asigură bazele științifice necesare actului administrativ, ele pun în evidență capacitatea funcționarului public de a anticipa evoluția proceselor economice, politice și sociale și de a acționa în consecință. [1, p. 32]

Decizia administrativă poate fi definită și ca o manifestare de voință a conducerii unei instituții a administrației de stat, constând într-o opțiune, în vederea realizării unui scop.

O modalitate de clasificare a deciziei administrative este elaborată de către cercetătorul M. Dumitrescu în felul următor. [2, p. 56]

**1. După natura/importanța situației reglementate:**

- decizii normative generale, care se referă la organizarea, reglarea și conducerea relațiilor sociale în ansamblu;

- decizii parțiale sau particulare, care se referă la componente ale ansamblului;

- deciziile individuale, care privesc situațiile concrete, obiective, indivizi.

**2. Din punctul de vedere al obiectului lor:**

- decizii referitoare la activitatea internă, organizarea administrației;

- decizii privind activitatea exterioară, funcționarea și sarcinile de îndeplinit ale administrației.

**3. După măsura cunoașterii probabilității efectelor:**

- decizii în condiții de certitudine (când fiecare acțiune conduce în mod invariabil la un anumit rezultat specific);

- decizii în condiții de risc (fiecare acțiune conduce la un rezultat dintr-un ansamblu de rezultate posibile, probabilitatea fiecărui rezultat fiind cunoscută);

- decizii în condiții de incertitudine (fiecare acțiune este de natură să producă un ansamblu de rezultate posibile, probabilitatea fiecărui rezultat nefiind cunoscută).

**4. După orizontul de timp la care se referă:** [3, p. 58]

- decizii administrative pe termen nelimitat;

- decizii pe termen lung;

- decizii pe termen mediu;

- decizii curente.

**5. După modul de abordare/operativitatea cu care sunt luate:**

- decizii spontane - bate pe intuiție, inspirația de moment, pregătirea profesională și experiența celui care decide și sunt justificate în cazurile de urgență ca singura procedură operativă;

- decizii programate, luate pe baza experienței dobândite și care se înscriu într-o curbă de frecvență constantă, fapt pentru care se instituționalizează în regulamente, instrucțiuni, standard etc.

**6. În funcție de gradul de programare a deciziilor** (măsura în care luarea acestora se face pe baza unor procedee prestabilite) distingem:

- decizii unice;

- decizii repetitive, care, la rândul lor, pot fi: decizii periodice și decizii aleatorii.

**7. În funcție de numărul de persoane decidente:**

- decizii colective/de grup;

- decizii individuale/unipersonale.

**8. După amploarea autorității decizionale a agentului:**

- decizii independente care se iau din inițiativa factorului de conducere respectiv, fără a fi necesare aprobarea sau avizul organelor ierarhic superioare;

- decizii integrate, a căror definitivare și aplicare sunt condiționate de avizul sau aprobarea organelor ierarhic superioare.

**9. În funcție de numărul de criterii decizionale** pe baza cărora se fundamentează deciziile, distingem: [3, p. 72]

- decizii unicriteriale, fundamentate pe baza unui singur criteriu;
- decizii multicriteriale, fundamentate pe baza a, cel puțin, două criterii.

Deciziile administrative se clasifică și după orizontul și implicațiile măsurilor preconizate a fi realizate, adică după modelul piramidal tradițional și anume: [6, p. 62]

- *nivelul 1*. Deciziile, oricare ar fi ele, luate de una sau mai multe persoane care decid, sunt așezate în vârful piramidei; pe acestea le vom numi decizii mari sau strategice;

- *nivelul 2*. Celelalte decizii care nu sunt luate de cei de la bază sau de cei din vârf vor fi numite decizii de mijloc (medii) sau tactice, sau, chiar în anumite cazuri de management, înțelegând prin management acțiunea de a administra un bun;

- *nivelul 3*. Deciziile, oricare ar fi ele, sunt luate de indivizi de la bază și le vom numi decizii mici sau operaționale.

În administrația publică, la elaborarea procesului decizional, sunt implicați mai mulți factori și presupune luarea în considerare a particularităților derivate din specificul domeniului de activitate al instituțiilor publice: [5, p. 56]

- decidenți; - funcționari publici;
- participanții la executarea deciziei;
- participanții la pregătirea deciziei.

Este posibilă delimitarea a două categorii de participanți la fundamentarea și adoptarea deciziilor administrative și anume, în funcție de modul de implicare și nivelul administrativ.

După modul de implicare în desfășurarea procesului decizional, participă funcționarii publici implicați direct și anume cei cu funcție de conducere și execuție și funcționarii publici implicați indirect, adică cei de execuție, tot aici sunt implicați și partea consultativă, specialiștii implicați direct sau indirect. De la început trebuie să delimităm funcționarii publici care decid și cei care doar consultă atunci când se adoptă o decizie administrativă. Persoanele consultate, chiar dacă nu au participat în mod direct la elaborarea deciziei, nu sunt exceptate de la răspundere și scutite de responsabilitate în ceea ce privește decizia administrativă respectivă. [3, p. 68]

Eficiența unei decizii administrative depinde de cunoașterea cât mai completă și exactă a cerințelor sociale, a nevoilor populației, a interesului public general. De aceea, este necesar ca la fundamentarea deciziilor administrative să participe cetățenii, diferite organizații și asociații ale acestora. Cetățenii pot participa la fundamentarea deciziilor administrative, atât prin prezența lor în organele de conducere colective ale administrației de stat, cât și prin sugestiile și propunerile pe care le înaintează organelor administrației de stat în vederea adoptării unor decizii, pentru îmbunătățirea celor în curs de adoptare sau executate deja.

Conform cercetărilor realizate de Armenia Androniceanu, procesul de fundamentare a deciziei administrative este diferențiat în funcție de tipul deciziilor în care sunt implicate mai multe persoane și conține următoarele etape: [1, p. 82]

- inițierea deciziei;
- definirea obiectivului decizional și al mijloacelor de realizare;
- documentarea;
- selectarea și analiza informațiilor;
- conturarea și analiza alternativelor decizionale;
- abordarea deciziei;
- urmărirea aplicării și respectării deciziei;

- formularea concluziilor rezultate după aplicarea deciziei.

Se știe, că procesul de fundamentare a deciziilor este complex și ia în considerare trei perspective importante și anume: [3, p. 98]

- abordarea managerială a procesului decizional;
- abordarea politică a procesului decizional;
- abordarea juridică a procesului decizional.

La *abordările manageriale* ale procesului decizional i se atribuie următoarele caracteristici: [4, p. 56]

- necesitatea permanentei raționalizări;
- reducerea numărului de alternative decizionale;
- prezența aspectelor de eficiență și eficacitate;
- respectarea ierarhiei;
- formarea și stimularea culturii organizației;
- formalizarea procesului decizional este de nivel ridicat;
- derularea procesului decizional este influențat de autoritatea managerială.

Caracteristicile prezentate mai sus accentuează rolul managementului și al structurii de conducere în procesul decizional. Performanțele organizațiilor în epoca contemporană sunt puternic condiționate de sfera de cuprindere și modul de utilizare a sistemelor și tehnicilor manageriale pe care le folosesc.

*Abordarea politică* a procesului decizional este folosită în instituțiile în care dintre decidenți fac parte și politicieni și are următoarele caracteristici:

- luarea în considerare a sistemului de obiective ale politicii;
- formarea unei coaliții politice;
- constituirea unor pachete de probleme;
- luarea în considerare a elementelor de cost;
- încurajarea fundamentării unor programe cu rol simbolic. [4, p. 58]

A treia abordare este *cea legală de fundamentare* a procesului decizional și presupune o procedură distinctă de adjudecare, care este o formă de decizie constând în elaborarea unor reguli și proceduri formalizate pentru a identifica factorii situaționali, interesele partidelor din opoziție și corelarea intereselor publice cu legislația, pentru a servi interesului public.

Caracteristicile abordării politice a procesului decizional sunt următoarele: [4, p. 59]

- implicarea unei proceduri de adjudecare;
- detectarea factorilor situaționali;
- luarea în considerație a intereselor partidelor din opoziție;
- orientarea pentru crearea pachetelor de legi;
- abordarea conținutului pachetelor de legi la nevoile sociale generale.

Aceste abordări completează informațional și structural procesul de fundamentare a deciziilor administrative și fiecare dintre acestea poate fi abordată parțial în anumite condiții obiective și în anumite instituții publice.

În **concluzie**, se poate menționa, că procesul decizional este un process continuu. Decizia este un instrument particular de exercitare a managementului și implică mai multe categorii de manageri din sistemul administrativ.

La fel, decizia administrativă are un caracter complex, dar esența sa rămâne satisfacerea drepturilor și intereselor cetățenilor. Acționând cu prioritate în interesul general, decizia administrativă rămâne în cadrul legalității.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Androniceanu A. Noul management public, Ed. Economică, București , 2008, 180 p.
2. Androniceanu A. Management public, Ed. Economică, București, 1999, 165 p.
3. Armenia Androniceanu, Management public, partea a II-a, Ed. Universitară, Bucuresti, 2006, 190 p.
4. Boldur-Lățescu Gh. Fundamentarea complexă a procesului decizional economic. București, Ed. Științifică, 1973, 165 p.
5. Dumitrescu M. Proiectarea sistemelor de organizare și conducere a unităților economice. București, Ed. Științifică, 1978, 165 p.
6. Teodorof Gh. Metode și tehnici de elaborare a deciziei administrative. Suport de curs, SNSPA, 2004, 185 p.

# ATELIERUL I MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

## CONTRIBUȚIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LA REGLEMENTAREA PROCESELOR MIGRAȚIONALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

### CONTRIBUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION TO THE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

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

#### SUMMARY

*The article analyzes the contribution of the public administration to the regulation of migration processes in the Republic of Moldova. As one of the most important subjects of the migration policy is the central and local public administration authorities, they investigate their activity in the field of regulation and management of migration processes.*

**Keywords:** public administration, migration, migratory processes, migration strategy, remittances, return of migrants to the country, migrant reintegration, external assistance.

Experiența de edificare a unei societăți democratice, complexitatea problemelor cu care se confruntă astăzi societatea, desfășurarea reformelor social-economice, 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 proceselor migraționale.

În prezent 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 acestui fenomen.

Migrația din Republica Moldova a avut în ultimele două decenii a avut 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. [1, p.162]

În context, menționăm că este general cunoscut faptul că nu sunt țări bogate și țări sărace, dar sunt țări bine administrate și prost administrate. Un singur exemplu. Republica Singapore este un stat situat în Asia de Sud-Est și are o suprafață de 710 km<sup>2</sup>, precum și o populație de 3176700 locuitori. Stabilitatea social-politică și opțiunile judicioase au consacrat în prezent economia Singapore ca una dintre cele mai dinamice din lume. Nivelul de viață în Singapore

este de 6 ori mai înalt decât nivelul de viață în Federația Rusă și „șic!”, de 10 ori mai înalt decât în Republica Moldova. Cetățenii din acest stat nu pleacă la muncă peste hotare.

Migrația se transformă într-o constantă a procesului politic, socioeconomic și cultural, devine una din cauzele majore ale modificării societății în general. Tocmai din aceste motive, atât procesele migraționale, cât și consecințele acestora, reprezintă un factor extrem de important pentru evaluarea perspectivelor de dezvoltare a Republicii Moldova.

Politica migrațională este o parte integrantă a politicii interne și externe a statului, iar realizarea sa este una dinre sarcinile prioritare ale acestuia.

Specificăm, 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, sindicatelor, patronatele, organizațiile neguvernamentale cu activitate în acest domeniu.

Deoarece autoritățile administrației publice centrale și locale sunt unul dintre subiecții politicii migraționale, considerăm necesar să analizăm unele aspecte ale contribuției administrației publice la reglementarea proceselor migraționale din Republica Moldova.

În Republica Moldova reglementarea problemelor migrației se efectuează în baza legislației internaționale, a acordurilor interstatale bilaterale în domenii speciale și a legislației naționale. Cadrul național în domeniul migrației vizează mai multe aspecte: prevenirea și combaterea migrației ilegale și traficului de ființe umane; migrația forței de muncă; drepturile și interesele refugiaților și migranților; controlul proceselor migratorii; cooperarea cu diaspora; gestionarea frontierei de stat și altele.

La 11 octombrie 2002, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova. [2] 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 migranților 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.

Concepția politicii migraționale stabilește scopurile, sarcinile, principiile de bază și direcțiile prioritare ale reglementării și dezvoltării proceselor migraționale în Republica Moldova, căile de promovare și de realizare a politicii migraționale, sarcinile și funcțiile de bază ale autorităților administrației publice în domeniul migrației.

Realizarea politicii migraționale presupune activitatea autorităților administrației publice centrale și locale în următoarele direcții prioritare:

1. Elaborarea unor acte normative noi în domeniul migrației și perfecționarea actelor normative existente, fapt ce va crea cadrul juridic necesar determinării drepturilor și obligațiilor statului și ale persoanei migrante.

2. Apărarea drepturilor migranților în conformitate cu normele dreptului internațional, aderarea la tratatele și organizațiile internaționale în domeniul migrației și protecției sociale a migranților, stabilirea unor relații de prietenie cu țările-membre ale acestor tratate și organizații.

Aderarea Republicii Moldova la tratatele internaționale în domeniu, armonizarea legislației la prevederile acestora vor permite implementarea normelor dreptului internațional și vor crea condiții pentru respectarea drepturilor migranților. Drepturile și privilegiile pe care le acordă reciproc cetățenilor lor statele care au aderat la tratatele internaționale vor fi recunoscute și respectate față de cetățenii Republicii Moldova aflați legal peste hotare. O prioritate în acest sens este protecția socială a migranților.



Stabilirea relațiilor de parteneriat va înlesni accesul la experiența acumulată de alte state în domeniul reglementării migrației. Cooperarea cu Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, Înalțul Comisariat ONU pentru Refugiați și cu alte organizații va contribui la soluționarea problemelor în domeniul migrației, inclusiv în ce privește angajarea la muncă peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova, realizarea unor programe de repatriere, de ocrotire a sănătății migranților și de reintegrare în societate a persoanelor repatriate, acordarea serviciilor de asistență financiară, metodologică și informațională, activitatea de instruire și orientare profesională, de studiere a limbilor, în ce privește alte acțiuni menite să faciliteze migrația ordonată.

3. Armonizarea legislației naționale în domeniu la standardele internaționale.

Cadrul legislativ european și cel internațional urmăresc scopul transformării migrației într-un proces organizat și controlat, respectării integrale a drepturilor omului.

4. Perfecționarea și extinderea în teritoriu a autorității administrației publice centrale în domeniul migrației, coordonarea de către aceasta a activității autorităților publice cu atribuții în domeniu.

5. Sporirea gradului de responsabilitate a autorităților administrației publice centrale și locale, al organelor de drept, al organizațiilor neguvernamentale, al persoanelor fizice și juridice indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare în combaterea migrației ilegale.

6. Încheierea tratatelor internaționale privind plasarea în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova și protecția socială a acestora.

Încheierea tratatelor bilaterale cu privire la reglementarea migrației forței de muncă și protecția socială a lucrătorilor migranți va juca un rol pozitiv în reducerea migrației ilegale, garantând locuri de muncă cetățenilor noștri.

Cadrul legislativ în domeniul migrației mai include:

- Legea cu privire la migrație, nr. 1518-XV din 06.12.2002,

- Legea privind azilul în Republica Moldova, nr. 270 din 18.12.2008.

- Legea cu privire la migrația de muncă, nr. 180-XVI din 10.07.2008, care prevede condițiile de imigrare în Republica Moldova cu scopul angajării în câmpul muncii, acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie etc. La 20 iulie 2017 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat modificările la Legea nr. 180-XVI din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă, prin care s-a redus termenul de acordare a drepturilor de muncă și de ședere pentru lucrătorii imigranți cu mai mult de jumătate, se reduc procedurile cu 30 la sută etc.

- Hotărârea Guvernului nr. 655 din 08.09.2011 „Cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului 2011-2020” etc.

Politica de stat cu privire la migrație se promovează, în conformitate cu legislația Republicii Moldova, de către Președintele Republicii Moldova și Guvern prin intermediul ministerelor, subdiviziunilor responsabile de gestiunea proceselor migraționale. Realizarea politicii migraționale este prerogativa autorității administrației publice centrale în domeniul migrației în colaborare cu alte structuri de stat și nestatale.

La etapa actuală în Republica Moldova a fost elaborat un cadru instituțional capabil să formuleze politici migraționale raportate la aspirațiile europene a guvernării naționale. În acest sens, la nivel de autorități publice centrale responsabile de managementul migrației își desfășoară activitatea:

- Ministerul Afacerilor Interne (MAI), care deține responsabilitatea de a controla și gestiona procesele migraționale în Republica Moldova, în special în ceea ce privește monitorizarea și coordonarea proceselor migraționale și elaborarea proiectelor de lege și normelor reglatorii în domeniul statutului juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor, în problemele azilului, a unor subiecte ce țin de readmisia și reîntoarcerea persoanelor etc.

- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în cadrul căruia activează Direcția politicii ocupaționale și de reglementare a migrației [3]. Ministerul în cauză are următoarele atribuții ce țin de migrație: elaborarea și promovarea actelor normative privind condițiile de muncă, protecția juridică și socială a lucrătorilor migranți; elaborarea, negocierea și semnarea acordurilor bilaterale care reglementează fluxurile migrației forței de muncă; ajustarea legislației la standardele internaționale; elaborarea strategiilor și programelor naționale de ocupare a locurilor de muncă; coordonarea funcționării sistemului național de asistență socială; elaborarea proiectelor de acte normative privind combaterea traficului de ființe umane; repatrierea copiilor din străinătate etc.

- Ministerul Economiei și Infrastructurii dispune de atribuții nemijlocite pentru crearea posibilităților investiționale favorabile în Republica Moldova în scopul promovării investițiilor interne și externe, în special, remitențele în dezvoltarea țării. În acest scop, Guvernul Republicii Moldova a extins programul pilot de atragere a remitențelor în economia națională prin intermediul PARE 1+1 până în 2015 cu un buget în sumă de circa 32 mil. lei. [4, p. 40]

Scopul acestei politici constă în facilitarea accesului migranților la resursele de finanțare și canalizarea remitențelor în dezvoltarea economică a țării prin intermediul promovării bunelor practici, inovațiilor, cunoașterii de informații din mediul de afaceri a statelor gazdă a migranților moldoveni. Rezultatele acestor politici de implicare a migrației în dezvoltarea țării se axează pe crearea noilor locuri de muncă și, parțial, aportul la soluționarea problemelor sociale.

- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) eliberează vizele de intrare pe teritoriul Republicii Moldova și documente de călătorie pentru cetățenii moldoveni, oferă servicii consulare și protejează cetățenii moldoveni aflați peste hotare prin intermediul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare din afara țării. MAEIE mai negociază din numele Republicii Moldova sau participă la negocierea tratatelor și acordurilor internaționale, inclusiv în domeniul migrației. Acest minister mai are un rol important în asigurarea participării Moldovei în cadrul mai multor platforme internaționale și procese consultative în domeniul migrației. De asemenea, examinează și formulează propuneri cu privire la ajustarea politicilor naționale la standardele europene. MAEIE coordonează procesul de integrare europeană și are în calitate de prioritate principală implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014.

O altă dimensiune în activitatea MAEIE este Parteneriatul de Mobilitate. Prin intermediul acestui instrument Republica Moldova s-a angajat să implementeze un cadru de proiecte care să ajute la gestionarea eficientă a migrației.

Evidențiem și alte subdiviziuni, organe implicate în gestionarea proceselor migraționale, ca *Centrul de Combatere a Traficului de Persoane* (CCTP) care a fost creat în 2006, în baza Legii cu privire la prevenirea și combaterea traficului de ființe umane din 20.10.2005 în calitate de subdiviziune cu statut de direcție a MAI. În urma unor reorganizări, în martie 2013, Centrul de Combatere a Traficului de Persoane a fost inclus cu statut de direcție în componența Inspectoratului Național de Investigații, subdiviziune a Inspectoratului General de Poliție al MAI. [5, p.32]

În anul 2005, a fost constituit *Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane* (CNCTFU) ca un organ consultativ al Guvernului, ce coordonează activitatea de prevenire și combatere a traficului de ființe umane, de cooperare cu autoritățile administrației publice, cu organizațiile internaționale, organizații neguvernamentale și alte instituții și reprezentanți ai societății civile; colectează și analizează informația despre starea și tendințele traficului de ființe umane la nivel național; elaborează propuneri de perfecționare a legislației în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane și protecției victimelor acestui

trafic; înainteză Guvernului propuneri privind principiile politicii de stat în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane. [6]

În august 2006, a fost creată Comisia pentru coordonarea activităților legate de migrație, condusă de vicepremierul Guvernului, ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova.

Diferite aspecte privind migrația revin spre gestionare Ministerului Justiției, Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, Agenției Servicii Publice, Poliției de Frontieră (în cadrul MAI), Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, Biroului Relații Interetnice, autorităților administrației publice locale.

Conform datelor Băncii Mondiale, **în anul 2018 din Republica Moldova erau plecați la muncă peste hotare circa 700 mii de cetățeni.** Această tendință de plecare a cetățenilor peste hotare mai continuă să persiste. Astfel, în aprilie 2018 Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinii. La întrebarea „Dacă ați avea o ocazie de a pleca din Republica Moldova, cum ați proceda?”, răspunsurile au fost următoarele: aș pleca pentru totdeauna – 24% din respondenți; aș pleca pentru o perioadă – 33%. [7, p. 66] Drept urmare apar probleme demografice serioase, reducerea natalității, modificarea comportamentului familial al populației, instabilitatea familiei, reducerea dimensiunii familiei.

Pe parcursul a 12 ani, 3200 de medici din Republica Moldova au solicitat să-și autentifice actele pentru a pleca în străinătate, iar în anul 2018 în republică activau 1033 de medici, cu 254 mai puțin decât în anul 2017. [8]

În prezent, peste 100 de mii de copii din republică au un singur părinte, sunt copii care n-au simțit dragostea maternă. De fapt, în Republica Moldova crește o generație întreagă de copii fără părinți, aceștia aflându-se în grija bunelor, rudelor, prietenilor etc. Mai amintim că, conform datelor din mass-media, **în anii 2010-2017 în republică au fost optimizate peste 200 de școli, iar alte 300 au fost reorganizate.** [9]

Procesele migraționale în Republica Moldova într-o mare măsură sunt influențate de vecinătatea cu Uniunea Europeană care este ținta migranților legali și ilegali nu numai din Moldova, dar și din alte țări. În contextul politicilor migraționale externe europene, autoritățile moldovenești și-au propus:

- de a regulariza fluxurile migraționale (reducerea migrației ilegale, promovarea posibilităților de plasare legală în câmpul muncii și asigurarea condițiilor de protecție socială a lucrătorilor migrați);

- de a asigura instrumente juridice și instituționale durabile pentru gestionarea eficientă a migrației. [10, p.163]

În context, menționăm că după liberalizarea regimului de vize din aprilie 2014, numărul migranților de muncă din Republica Moldova în Uniunea Europeană a crescut simțitor. La muncă peste hotare pleacă, în mare parte, tineri cu vârsta între 25-35 de ani care au studii, dar nu se regăsesc în țară. De aceea, este important ca guvernarea să întreprindă măsuri dacă nu pentru a stopa complet, măcar să reducă acest fenomen.

Majoritatea documentelor de politici, elaborate de guvernarea națională, în ultimii ani denotă promovarea trecerii de la modelul de dezvoltare bazat pe consum la o nouă paradigmă de dezvoltare orientată spre inovații. Din perspectiva mobilității, în Acordul de Asociere UE-Republica Moldova unul din angajamentele asumate de guvernarea Republicii Moldova constă în aprofundarea dialogului și cooperării în domeniul migrației, mobilității, azilului și managementului de frontieră ajustate la cadrul de politici migraționale ale Uniunii Europene.

O perspectivă pentru politicile naționale constituie reîntoarcerea migranților moldoveni. Conform studiilor recente în domeniul migrației, circa 370 de mii sunt considerați migranți pe

termen lung, iar 109 mii sunt migranți mobili, însă circa 50% din numărul total de migranți și-au exprimat intenția de a se reîntoarce în țară. [11, p. 41]

Reîntoarcerea lucrătorilor migranți nu este doar o problemă economică, dar și una socială, care necesită a fi luată în considerare. Din Republica Moldova pleacă la muncă mulți cetățeni, dar se reîntorc acasă migranți transnaționali cu o identitate neclară. În rândul moldovenilor apare un șir de alte calități determinate de identitatea lor dublă. Ei învață să calculeze, să compare lucrurile, să-și găsească interesul propriu și chiar anumite avantaje în noua situație. Prin urmare, statul moldovenesc, stimulând și încurajând reîntoarcerea și reintegrarea, trebuie să țină cont de acest lucru. [12, p.173-174] Or, migrantul reîntors în țară după 15 sau 20 de ani de ședere într-o altă țară nu mai este aceeași persoană care a plecat din țară la data respectivă, așteptările sale, precum și cele ale societății față de el, pot fi complet diferite.

Dintre acțiunile întreprinse privind consolidarea cadrului legal și adoptarea măsurilor privind reintegrarea cetățenilor moldoveni menționăm adoptarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020) și Planul de Acțiuni pentru implementarea acesteia pe anii 2011-2015; Planul de Acțiuni privind susținerea reintegrării cetățenilor reîntorși de peste hotare pentru anii 2014-2016. [13]

Totodată, au fost întreprinse și alte măsuri pentru reintegrarea migranților reveniți în patrie; au fost create birouri de reintegrare în cadrul agențiilor teritoriale ale Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, programe-pilot de atragere a remitențelor în economie. Remarcăm, în această ordine de idei, că remitențele constituie un element semnificativ pentru dezvoltarea economică a țării, precum și un mijloc de reducere a sărăciei. De exemplu, în anul 2016 PIB-ul a crescut cu 4,6%, iar fiecare a patra gospodărie casnică din Republica Moldova era dependentă de veniturile din remitențe, iar circa ¼ din PIB-ul țării se bazează pe remitențe.

Adică, guvernarea a lansat diverse programe și stimulente de readmisie și revenire a migranților, menite să-i atragă înapoi, în țară. Cu toate acestea, este necesar ca asemenea inițiative să fie complementate de o creștere economică a țării, de îmbunătățirea condițiilor de postreturare a migranților.

Cooperarea cu diaspora și asociațiile cetățenilor moldoveni de peste hotare este o parte a politicii de stat. Din perspectiva instituțională, s-a elaborat un cadru instituțional pentru dialogul diaspora-țară de baștină. La moment, accentul se pune pe o protecție cât mai mult posibilă a cetățenilor moldoveni aflați peste hotare, conservarea identității culturale și stimularea reîntoarcerii migranților acasă. În context, reamintim că a fost adoptat *Planul de Acțiuni pentru susținerea diasporei moldovenești pentru 2006-2009*, *Planul Național de Acțiuni pentru 2008 cu privire la protecția cetățenilor Republicii Moldova de peste hotare* și *Planul de Acțiuni pentru susținerea culturală și socială a diasporei moldovenești pentru 2012-2014*. Scopul acestor documente rezidă în promovarea și crearea condițiilor pentru conservarea dezvoltării și manifestării identității culturale și lingvistice în țara de reședință, garantând cooperarea multidimensională cu moldovenii care domiciliază peste hotare.

Pentru a consolida mecanismul de cooperare cu asociațiile diasporei moldovenești, la 19 octombrie 2012 a fost creat Biroul pentru relațiile cu diaspora (BRD) în organigrama Cancelariei de Stat, în subordonarea directă a Primului-ministru. [14] Obiectivele strategice ale Biroului pentru relațiile cu diaspora pot fi divizate în două direcții: pe de o parte, acesta asigură coordonarea politicilor și programelor pentru diaspora la nivel de guvern și ministere și, pe de altă parte, dezvoltă un dialog continuu cu diaspora moldovenească. [15, p. 3]

O acțiune inițiată de autoritățile moldovenești pentru a facilita și a îmbunătăți relațiile cu diaspora este programul „Guvernul mai aproape de tine”. Scopul programului este ca BRD și principalele ministere cu competențe în domeniul migrației să poarte un dialog direct cu ce-

tățenii plecați peste hotare, să-i informeze cu privire la activitățile lor de bază, să promoveze noi proiecte și servicii dedicate diasporei, să stabilească relații de comunicare și parteneriate cu cetățenii plecați peste hotare. La fel de important este ca autoritățile să devină mai sensibile la nevoile și interesele diasporei, să găsească împreună soluții și să se facă mai vizibile în diasporă, deoarece chiar dacă nu există asociații ale migranților și organizații ale diasporei, importanța și rolul lor pentru comunitățile de migranți și familiile lor par a fi limitate. Rezultatele sondajelor arată că doar 4,6% dintre migranți consideră aceste asociații drept „surse de informare și încredere”. [16, p.105]

Începând cu anul 2013, prin intermediul BRD, Guvernul Republicii Moldova a început implementarea programelor consolidate, orientându-le asupra satisfacerii necesităților exponenților diasporei și valorificării posibilităților acestora de dezvoltare a Republicii Moldova ca un spațiu satisfăcător de manifestare pentru cetățenii săi și o destinație de reîntoarcere pentru migranți. În scopul realizării unei relații mai strânse dintre guvern și diasporă, a fost luată decizia de a consolida capacitățile instituționale la peste 30 de ministere, birouri și agenții pentru dezvoltarea politicii de stat în domeniul relațiilor cu diaspora și asigurarea interacțiunii eficiente între instituțiile guvernamentale și cooperarea lor cu diaspora.

O importanță deosebită în reglementarea proceselor migraționale are cooperarea Guvernului cu ONG-urile. Un rol important în informarea populației tinere despre pericolul traficului cu scopul exploatarei sexuale îl au organizațiile neguvernamentale „La Strada”, „Compasiune”, „Inițiativa Civică”, „Salvați Copiii”, Asociația Femeilor Juriste și altele.

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. [17]

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 Moldova 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 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”. [18]

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 migrațiune. [19]

Consiliul raional Criuleni a inclus în „Strategia de dezvoltare a raionului Criuleni pentru anii 2016-2020” obiective privind procesele migraționale, [20] iar Consiliul raional Edineț, în parteneriat cu NEXUS Moldova, a organizat la 26 august 2017 festivalul „E-creativ acasă – festivalul moldovenilor migrați”. [21]

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. [22]

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 fenomenul migrației poate fi transformat din unul perceput a fi mai mult negativ în unul care contribuie la soluționarea anumitor probleme din localitățile republicii. [23] Realizările în domeniul integrării migrației în dezvoltarea locală contribuie la continuarea reformelor pe segmentul administrației publice centrale și locale.

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 denotă un decalaj în intervențiile de susținere a migrației pentru dezvoltarea Republicii Moldova pe segmentul național-local.

Amplasarea și complexitatea proceselor migraționale, caracterul dinamic al fenomenului constituie o provocare pentru agenda de lucru a guvernării. Pentru elaborarea în continuare a politicilor/programelor în domeniul migrației, sunt necesare: stimularea migrației de reîntoarcerea forței de muncă; consolidarea protecției sociale a migranților prin semnarea acordurilor de securitate socială cu principalele țări de destinație a migranților moldoveni; fortificarea cadrului național legal și instituțional de gestionare a migrației; stimularea investirii remitențelor, acordarea înlesnirilor fiscale pentru afacerile migranților reînțorși și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii în regiuni; lupta împotriva migrației ilegale și a traficului de ființe umane; protecția membrilor de familie, lăsați în țară fără grija celor plecați peste hotare; adaptarea strategiilor și politicilor educaționale naționale la necesitățile pieței naționale de muncă; consolidarea transferului de abilități și inovații a mobilității academice ca un mijloc de combatere a exodului de creieri; facilitarea accesului la servicii medicale și gestionarea mobilității profesioniștilor medicali; implicarea diasporei drept un interlocutor și actor în politicile de dezvoltare; dezvoltarea capacităților instituțiilor guvernamentale care se ocupă de problemele migraționale; integrarea migrației în planificarea dezvoltării drept un proces pe termen lung, care necesită o voință politică puternică și asumarea răspunderii din partea Guvernului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova. OIM. – Chișinău, 2013.
2. 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.
3. Subdiviziunile Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. În: <https://msmps.gov.md/ro/subdiviziunile-ministerului> (accesat la 03.03.2019).
4. Iațco M. Fenomenul migrației în Republica Moldova prin prisma dezvoltării și mobilității sociale // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), nr. 3 (LXXIV). – Chișinău, 2016.
5. 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.
6. Hotărârea Guvernului nr. 472 din 26.03.2008 cu privire la aprobarea componenței Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național.



7. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, aprilie 2018.
8. Exodul medicilor: În: <https://stiri.md/article/social/exodul-medecilor-cer-autentificarea-actelor-pentru-a-pleca-peste-hotare> (accesat la 14.04.2019).
9. Instituțiile de învățământ nu vor fi închise, vor apărea filiale ale școlilor de circumscripție. În: <https://www publica.md/ministrul-babuc-instituțiile-de-învățământ-nu-vor-fi-închise-vor-apărea-filiale-ale-școlilor-de-circumscripție-2985243.html> (accesat la 14.03.2019).
10. Republica Moldova – problemele migrației. // Inst. Muncii din Republica Moldova; col. aut. V. Postolachi, O. Poalelungi, V. Moșneaga ș. a. – Chișinău, 2007.
11. Iațco M. Op. cit.
12. Мошняга В. Проблемы реинтеграции и возвращения трудовых мигрантов из Европейского Союза в страны Приграничья. Вильнюс: ЕГУ, 2002.
13. Hotărârea Guvernului cu privire la „Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei în domeniul migrației și azilului (2011-2020) pe anii 2011-2015; Planul de Acțiuni privind susținerea reintegrării cetățenilor reînțorși de peste hotare pentru anii 2014-2016”, nr. 339 din 20.05.2014 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 134-141 din 30.05.2014.
14. Misiunea Biroului pentru relațiile cu diaspora. În: [brd.gov.md/ro/confent/istorie-misiune-viziune-obiective](http://brd.gov.md/ro/confent/istorie-misiune-viziune-obiective) (accesat la 12.04.2019).
15. Raport de activitate al Biroului pentru relații cu diaspora al Cancelariei de Stat. Un an de la creare. Chișinău, 2013. În: <http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutați/2013/10 octombrie/Raport activitate BRD final> (accesat la 15.02.2019).
16. Gribincea A., Lazari S. Migrația în Uniunea Europeană: probleme și soluții. // „Administrarea Publică”. Revistă metodico-științifică trimestrială, nr.1. – Chișinău, 2016.
17. Cu privire la crearea Grupului Local de Inițiativă în cadrul proiectului „Migrațiune și dezvoltare”. În: <http://www.acte locale.md/dispozitieview.php?l=ro&idd=6383> (accesat la 16.02.2019).
18. <http://chișinău.md/libview.php?l=ro&idc=403&id=171338t=/Presa/Comunicate-de-presă/Masa-rotundă-cu-tematica-prevenirii-traficului-de-ființe-um> (accesat la 10.02.2019).
19. În: <http://or.md/index.php/feed> (accesat la 10.02.2019).
20. [criuleni.md/index.php?l=ro](http://criuleni.md/index.php?l=ro) (accesat la 11.02.2019).
21. [Nexus.md](http://nexus.md) (accesat la 14.03.2019).
22. [www.calm.md/php?l=ro&lm.md/taview](http://www.calm.md/php?l=ro&lm.md/taview) (accesat la 11.04.2019).
23. În: <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668&id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/migrația-oportunități-pentru-dezvoltare-locală> (accesat la 14.04.2019).

# ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN SPAȚIUL ACTUAL AL REPUBLICII MOLDOVA: ÎNTRE TRADIȚIE, ERORI ISTORICE ȘI CONTEMPORANEITATE

## PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CURRENT SPACE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA: BETWEEN TRADITION, HISTORICAL ERRORS AND CONTEMPORANEITY

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

### SUMMARY

*In the present study, a retrospective during administrative system from current territorial area of the Republic of Moldova is made, which at different historical stages has both belonged to the traditional system of administration in the historical Moldovan constitution and some territorial dismemberments, as a result of the annexation to the Russian Empire in 1812, to the Soviet Union in 1940, which resulted in the implementation of foreign administrative systems, different from the traditional system. The Independence proclamation of the Republic of Moldova in 1991 created favorable conditions for a return to the traditional system of administration, a process that is currently taking place, but which is accompanied by certain controversies.*

**Keywords:** administrative system, territorial dismemberment, historical stages, traditional system of administration, historical errors, political-administrative convergence, strategy, public administration reform.

Sistemul administrativ al oricărei țări își are originea în etapele anterioare de organizare, funcționare și evoluție a vieții sociale a comunității umane respective și își lasă, în mare măsură, amprenta prin influența acestora asupra organizării și funcționării acestui sistem la etapa actuală.

În cele ce urmează intenționăm să facem o retrospectivă asupra parcursului sistemului administrativ din spațiul teritorial actual al Republicii Moldova, care la diferite etape istorice a cunoscut: apartenența la sistemul tradițional de administrație în componența Moldovei istorice; dezmembrarea teritoriului Principatului Moldovei în 1812 prin anexarea spațiului dintre Prut și Nistru la Imperiul Rus și implementarea unui sistem administrativ diferit de cel tradițional; revenirea prin Actul Unirii din 27 martie 1918 a Basarabiei în componența României, ceea ce semnifica, reîntoarcerea la sistemul tradițional de administrație; aplicarea prevederilor pactului Ribbentrop-Molotov și încorporarea prin violență a Basarabiei în vara anului 1940, în componența Uniunii Sovietice; dobândirea Independenței Republicii Moldova în anul 1991 și deschiderea posibilităților pentru edificarea unui nou sistem administrativ, proces aflat la etapa actuală în derulare, dar care, purtând povara trecutului, este însoțit de mai multe controverse.



### **1. Convergențe politico - administrative în spațiul românesc: cazul Moldovei istorice**

Principatele române s-au format în aceeași perioadă istorică, mijlocul secolului al XIV-lea, pe substratul și pe bogata moștenire daco-romană, în contextul evoluției economice și organizării sociale a voievodatelor ca formațiuni teritoriale de tip feudal, dar și transformărilor în modul de producție și în felul conviețuirii socioculturale a comunităților umane respective.

Deși cercetătorii indică și la unele particularități în procesul de instituționalizare statală în Țara Moldovei și Țara Românească, este recunoscut și argumentat faptul că în acest proces se regăsesc, în majoritatea lor, lucruri convergente, comune, atât privind geneza, organizarea, cât și funcționarea instituțiilor politico – administrative. [6]

În acest sens, vom menționa că aceasta se referă, în primul rând, la instituția Domniei, inclusiv, la formele electivo-ereditare de succesiune la tron, care au evoluat pe parcursul secolelor, practic, sub influența aceluiași factori. [12]

Componente similare regăsim în activitatea Sfatului Domnesc. Multe similitudini se conțineau în sistemul de organizare și funcționare a dregătoriilor centrale din cadrul Curții Domnești, dregătorii fiind înalți demnitari ai statului numiți de domn, cu atribuții administrative, judiciare, militare și de altă natură.

Aceste convergențe și similitudini sunt prezente și în organizarea sistemului tradițional al administrației locale unde, de regulă, conviețuiau reprezentanții puterii centrale (pârcălabii, ispravnicii, vornicii), cu organele eligibile ale comunităților respective, consilii de diferite tipuri (cum ar fi consiliul pârgarilor). Sistemul tradițional de administrare a comunităților locale, prin îmbinarea instituțiilor electivă cu cele numite de domnie, a contribuit pe parcursul secolelor la organizarea vieții politice și economice a comunităților locale și la integrarea lor în evoluția istorică a comunității naționale. Am putea continua prin evocarea și a altor laturi comune privind organizarea și funcționarea administrației publice tradiționale din Principate.

Dar, evenimentele s-au succedat în așa fel, încât am avut parte și de dezmembrări teritoriale, așa cum s-a întâmplat și în rezultatul războiului ruso-turc din 1806 -1812, când teritoriul Moldovei de la Est de Prut, numit în continuare Basarabia, a fost anexat la Imperiul Rus. În consecință, Principatul Moldovei și poporul său, care pe parcursul secolelor a luptat pentru integritatea teritoriului și organizarea politico-statală proprie a fost scizionat, fapt care a condus la urmări nefaste pentru organizarea statală ulterioară.

### **2. Repercusiunile dezmembrării teritoriului Moldovei istorice asupra organizării administrative a Basarabiei**

Teritoriul anexat constituia peste 45 mii km pătrați sau cu 7400 km pătrați mai mare decât teritoriul din dreapta Prutului al Principatului Moldova, având o populație de 491 500 locuitori. [1] Rusia porcede imediat la reorganizarea sistemului administrativ al Basarabiei, proces care trece prin câteva etape. [9]

a) *Etapa administrației provizorii (1812-1818)*, pe parcursul căreia, în temei, în organizarea administrativă a Basarabiei s-a ținut seama de tradițiile sistemului anterior de administrație, fiind menținută vechea organizare administrativ-teritorială și păstrate, de regulă, fostele instituții administrative de nivel local.

La nivel provincial însă a fost instituită funcția de Guvernator civil al Basarabiei, funcție de sorginte rusească, iar din 1816 se instituie și funcția de namesnic, ca reprezentant al Țarului în teritoriul anexat, fapt care diminuea substanțial rolul Guvernatorului civil în exercitarea administrației.

b) *Etapa autonomiei administrative (1818-1828)*, inițiată la 29 aprilie 1818 la Chișinău de către țarul Rusiei, Alexandru I, prin promulgarea unui nou Regulament privind organiza-

rea administrativă a Basarabiei. Declarativ se instituia o formă specială de administrare cu recunoașterea unor particularități naționale, iar în realitate, de fapt, se implementa pe toate dimensiunile sistemul rusesc de administrare, prin favorizarea aplicării normelor de drept rusesc în detrimentul dreptului autohton, numirea funcționarilor veniți din Rusia.

c) *Etapa consolidării sistemului rusesc de administrare (1828 -1917)*. La această etapă, Basarabia a fost inclusă în componența Guvernământului general al

Novorosiei cu centrul de reședință la Odessa. Se instituie funcția de Guvernator general al Basarabiei ca reprezentant al Țarului abilitat cu împuterniciri foarte mari. În anii 60-70 ai secolului al XIX-lea, în Rusia se desfășurau reformele liberale: a zemstvelor, orășenească și judecătorească, acestea fiind extinse și asupra Basarabiei, consolidând, astfel, sistemul rusesc de administrație. În anul 1873 prin Hotărârea Consiliului de Stat al Rusiei, Basarabia a fost transformată oficial în gubernie, ceea ce semnifica implementarea definitivă în Basarabia a sistemului rusesc de administrație, sistem, care a funcționat până în 1917.

### **3. Revenirea la sistemul tradițional de administrație în Basarabia interbelică**

Către anul 1917 situația din Imperiul țarist, al cărei parte componentă era și Basarabia, devine extrem de complicată, mai ales în contextul revoluțiilor din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. În acest context, s-a produs și creșterea conștiinței naționale a basarabenilor, trezită încă de prima revoluție rusă din 1905-1907, când țarismul, fiind silit să cedeze, a permis editarea de ziare în limba maternă, crearea unor societăți culturale-iluministe, precum și formarea partidelor politice.

Astfel, în aprilie 1917 intelectualitatea basarabeană întemeiază Partidul Național Moldovenesc, în programul căruia se regăseau astfel de revendicări ca: „autonomie pentru Basarabia; alegerea puterii supreme în ținut - Sfatul Țării; introducerea limbii materne ca limbă oficială în administrație și justiție, limbă de predare în școală și în serviciul religios”. [1, p.180] Aceste idei erau susținute de către populație, fapt care a favorizat desfășurarea în continuare a unor activități, care constituie traseul parcurs spre actul unirii și, respectiv, spre reorganizarea sistemului administrativ prin revenirea la sistemul tradițional de administrație.

Cele mai importante acțiuni, în acest sens, au fost:

- convocarea la 20 octombrie 1917 la Chișinău a Congresului militarilor moldoveni, care proclamă autonomia teritorială și politică a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse, în baza dreptului națiunilor la autodeterminare proclamat de bolșevici;

- adoptarea la 29 noiembrie 1917 de către Sfatul Țării a Legii cu privire la administrarea Basarabiei, conform căreia puterea supremă aparținea Sfatului Țării, iar organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali;

- proclamarea de către Sfatul Țării la 2 decembrie 1917 a Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Federative Ruse, care consemna inițierea unui nou sistem administrativ în Basarabia;

- proclamarea de către Sfatul Țării la 24 ianuarie 1918 a Independenței Republicii Democratice Moldovenești, fapt ce semnifica revenirea, după o perioadă de 106 ani de administrație rusească, la normele tradiționale autohtone administrative, judecătorești, școlare, bisericești.

În același timp, era evident că proclamarea Independenței nu însemna încă soluționarea definitivă a problemei basarabene. Ea necesita soluționarea în contextul aspirațiilor populației basarabene de a uni acest teritoriu, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul României, lucru îndeplinit prin hotărârea Sfatului Țării din 27 martie 1918, eveniment epocal în istoria noastră.

Ca rezultat se inițiază ajustarea administrației din Basarabia la modelul tradițional ro-

mănesc care a cuprins atât organizarea teritoriului, precum și modificările instituționale care se întrevădeau de făcut. Procesul unificării administrative la scară națională s-a produs luându-se în considerație atât Basarabia și Bucovina reîntregite în componența Regatului României, respectiv, la 27 martie și 28 noiembrie 1918, cât și celelalte provincii reîntregite prin Actul Unirii de la Alba Iulia din 01 decembrie 1918, și anume: Transilvania, Maramureșul, Crișana și Banatul, care a desăvârșit procesul de constituire a statului național unitar român în hotarele sale firești. [11]

Noile realități au condiționat adoptarea în 1923 a unei noi Constituții a României. Inovațiile constituționale, prin consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi și libertăți, au influențat benefic asupra funcționării ulterioare a sistemului administrativ românesc reîntregit, inclusiv în Basarabia, care a beneficiat de acest sistem doar 22 de ani, fiind întrerupt la 28 iunie 1940, drept rezultat al anexării forțate, prin ultimatum a acestui teritoriu de către Uniunea Sovietică.

#### **4. Raptul teritorial al Basarabiei din 1940 și sovietizarea sistemului administrativ**

Raptul teritorial al Basarabiei din 1940 a condus la sovietizarea și comunizarea sistemului administrativ din acest teritoriu, luându-se în considerare existența în raioanele din stânga Nistrului, cu începere din 1924, a RASS Moldovenești în componența RSS Ucrainene.

La 2 august 1940 Sovietul Suprem al Uniunii Sovietice a adoptat Legea cu privire la formarea RSS Moldovenești în componența Uniunii Sovietice. Prin această decizie Sovietul Suprem și-a depășit prerogativele constituționale, el dispunând doar de dreptul de a admite noi republici în componența Uniunii Sovietice, dar nu și de a le crea.

Totodată, proclamarea RSS Moldovenești a constituit și un act de dezmembrare teritorială a Basarabiei, ignorându-se unitatea teritorială, social-economică și culturală de secole a ei. Astfel, în componența RSS Moldovenești au intrat, numai șase din cele nouă județe ale Basarabiei. Celelalte trei județe: Cetatea Albă, Ismail și Hotin au fost rupte din teritoriul Basarabiei și trecute în componența RSS Ucrainene. A fost dezmembrat și teritoriul din stânga Nistrului, or în componența RSS Moldovenești unionale au intrat numai șase din cele paisprezece raioane existente la acel moment. [8] Această „reconfigurare” în organizarea teritoriului a fost urmată de un proces intens de sovietizare a sistemului administrativ.

Vom menționa un lucru important, în acest sens, că regimul politic și sistemul administrativ existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în RSSM, reprezenta un sistem rigid de totalitarism, exprimat prin utilizarea pârgghiilor de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat, inclusiv prin substituirea activității organelor sovietice (de stat) de către organele de partid de toate nivelurile, nerecunoașterea principiului separației puterilor în stat, precum și al pluralismului politic.

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului administrativ sovietic, ceea ce a condus în ultimă instanță, la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, la prăbușirea lui, sub defecțiunile proprii construcției și la deschiderea căii spre dobândirea Independenței Republicii Moldova.

#### **5. Dobândirea Independenței Republicii Moldova și opțiunile edificării sistemului actual de administrație publică**

În cadrul procesului de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste, inițiate în anul 1985, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul politic și administrativ existent până atunci, care venea în contradicție cu procesele democratice demarate în societate.

În condițiile inițierii unor transformări radicale în sistemul politic și administrativ al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre valorile general umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, legiferarea econo-

miei de piață, s-a inițiat reformarea mai multor sfere ale vieții sociale, inclusiv a sistemului de administrație publică.

Aceste transformări semnificau trecerea organizării sociale într-o nouă calitate, reflectată în mai multe documente de referință: Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990; Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990; Declarația de Independență, adoptată la 27 august 1991. [3; 4; 5]

Evoluția de mai departe a reformei politice, inclusiv a schimbărilor din administrația publică, a condus la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova. Pe această temelie juridică și într-un spațiu politic creat de Constituție a început procesul de edificare a instituțiilor noi, specifice unei administrații publice moderne. Demararea și evoluția reformei administrației publice au condus la preluarea și implementarea unor noi principii de administrare, crearea cadrului normativ privind organizarea și funcționarea sistemului administrativ central și local, instituirea serviciului public, implementarea unei noi politici de personal, alte acțiuni reformatoare în domeniul administrativ.

În același timp, vom menționa că practica celor aproape douăzeci și opt de ani de Independență ne demonstrează că procesul de modernizare a administrației publice în Republica Moldova, în pofida elaborării și încercarea implementării mai multor strategii de reformă a administrației publice, poartă un caracter tergiversat, întâmpinând un șir de impedimente, unele din ele își au originea în sistemele administrative anterioare, generate de erorile istorice menționate mai sus.

Procesul de reformare a administrației publice este însoțit de mai multe controverse, condiționate de diferiți factori, cum ar fi: evoluția flotantă a gradului de democratizare a societății; nivelul scăzut al coeziunii forțelor reformatoare în administrația publică; lipsa unor viziuni strategice asupra dezvoltării țării, în general, și administrației publice, în particular; indeterminismul valoric și identitar; reminiscențele unei mentalități perimate a unei părți a clasei politice și a aparatului administrativ, precum și a unei părți a populației.

Depășirea acestor obstacole, la etapa actuală, se întrevede, în primul rând, prin realizarea obiectivelor care derivă din Acordul de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană semnat la 27 iunie 2014 și care reprezintă, actualmente, linia de subiect și acțiune în activitatea autorităților statului, chemate să asigure evoluția democratică și ireversibilă a sistemului politic, asigurarea integrității teritoriale a țării și modernizarea administrației publice. [10]

*Generalizând* cele expuse vom menționa că administrația publică din spațiul actual al Republicii Moldova a fost, la timpul său, parte componentă a sistemului tradițional de administrație, caracteristic pentru întreg spațiul românesc, dar a cunoscut, în condițiile unor circumstanțe impuse de mersul istoriei, și influența unor sisteme administrative străine. Aceste sisteme străine au influențat substanțial modul de organizare și funcționare a administrației publice și, cu regret, mai continuă să influențeze derularea reformei administrației publice la etapa actuală, în primul rând, prin înrădăcinarea în mentalitatea celor ce administrează, dar și a celor administrați a unor concepții paternaliste care cu greu cedează locul concepțiilor moderne de administrare bazate pe descentralizare, pluralism, diversitate și democrație participativă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bruhis Mihail, Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940), Chișinău, 1993.
2. Cornea Sergiu, Organizarea administrativă a Basarabiei (1812-1917), Cahul, 2003.
3. Declarația suveranității RSS Moldova din 23 iunie 1990, Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova, 1990, nr. 8.

4. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990, *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.
5. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991, *Moldova Suverană*. 1991, 28 august.
6. Matichescu Olimpiu, *Istoria administrației publice românești*, București, 2000.
7. Palihovici Serghei, *Puterea politică și administrația publică locală: relație determinanță în asigurarea democrației și autonomiei locale*, „*Administrarea Publică*”, revistă metodico-științifică, AAP, 2018, nr. 3.
8. Șișcanu Ion, *Raptul Basarabiei în 1940*, Chișinău, 1993.
9. Sîmboteanu Aurel, *Repercusiuni ale anexării Basarabiei în 1812 la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton*, „*Administrarea Publică*”, revistă metodico-științifică, AAP, 2012, nr. 2.
10. Sîmboteanu Aurel, *Reforma administrației publice în Republica Moldova din perspectiva Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană*, „*Administrarea Publică*”, revistă metodico-științifică, AAP, 2014.
11. Sîmboteanu Aurel, *Actul Unirii din 1918 și revenirea la sistemul administrativ tradițional în Basarabia interbelică*, „*Administrarea Publică*”, revistă metodico-științifică, AAP, 2018, nr. 4.
12. Stoicescu Nicolae, *Sfatul Domnesc și marii dregători din Țara Românească și Moldova. Secolele XIV-XVIII*, București, 1968.

## RECOMANDĂRI TEORETICO – PRACTICE PRIVIND SOLUȚIONAREA LITIGIILOR DINTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI PERSOANELE PRIVATE

### THEORETICAL AND PRACTICAL RECOMMENDATIONS ON SOLVING LITIGATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND INDIVIDUALS

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

#### SUMMARY

*The EU recommendations focus on bringing administrative authorities closer to each other, resolving amicable administrative conflicts more quickly, without asking the courts, reducing costs and reducing time to resolve, merging the principle of equity and the letter of the law. Promoting mediation and other alternative methods in this area requires parties to provide adequate information on the possibility of resorting to alternative means and a mechanism that would guarantee fair procedures to ensure respect for the rights of the parties. In this sense, it remains the duty of each state to promote stimulating internal policies for justice, citizens, and public administrations, to create competitive alternative services.*

**Keywords:** *alternative dispute resolution, European mediator, mediator profession, social mediator.*

Abordarea metodelor alternative în soluționarea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele private în cadrul statelor-membre ale Uniunii Europene este exhaustivă. Abilitățile aplicării acestor metode au devenit elemente importante, în condițiile reformării administrației publice contemporane. Internaționalizarea tot mai accentuată a prevederilor legale din domeniu, statutul funcționarului public și axarea reformei AP pe interesul cetățenilor au condus la folosirea căilor alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele private (persoane fizice și juridice de drept privat). Conceptul rezolvării alternative a disputelor definește totalitatea metodelor de soluționare voluntară, pe cale amiabilă, a unor litigii dintre două părți, însoțite de către un terț specializat în metoda desemnată de către acestea. Din marea familie a ADR fac parte: medierea, negocierea, arbitrajul, concilierea/reconcilierea, recursul administrativ intern, tranzacția, bunele oficii, sisteme mixte ADR etc. Termenii sinonimi întâlniți în literatura de specialitate sunt reflectați prin acronimele: SAC - soluționarea alternativă a conflictelor; SAD - soluționarea alternativă a disputelor sau SOC - soluționarea on-line a conflictelor. [1,p.14-20] Sintagma ADR (Alternative dispute resolution) sau „rezolvarea alternativă a disputelor” s-a dezvoltat drept o reacție la ineficiența mijloacelor tradiționale de rezolvare a litigiilor. SUA sunt considerate „leagănul ADR - ului modern”, deoarece, începând cu anul 1632, a fost adoptat cadrul legislativ pentru aplicarea arbitrajului în soluționarea disputelor dintre colonii. După 1989, convenția anuală a avocaților din Asociația Baroului American a demonstrat eficiența procentuală a succesului în aplicarea acestor metode.

Comunitatea europeană a preluat această practică. Consiliul Europei a adoptat un șir de acte privind promovarea metodelor alternative în scopul promovării dreptului cetățenilor la justiție, eficientizării actului de justiție, a cooperării dintre administrația publică și cetățeni: *Recomandarea R (81) 7 a Comitetului de Miniștri cu privire la accesul la justiție; Recomandarea R(2001)9 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private; Liniile directorii referitoare la ameliorarea punerii în aplicare a recomandărilor cu privire la modurile alternative de reglementare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private, CEPEJ(2007)15* etc. Un loc aparte în sistemul metodelor alternative europene îi este atribuit mediatorului european instituit prin Tratatul de la Maastricht (art. 138 E). Astfel, s-a stabilit o legătură juridică între instituțiile Uniunii Europene și cetățenii săi, un mijloc prin care aceștia își pot apăra interesele în fața autorităților, atunci când au fost epuizate toate căile legale în statul de origine.

*Recomandarea nr. 9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private*, adoptată în 2001, a înglobat experiența UE în domeniu și a elaborat mecanismele de aplicare a acestora. Condițiile acestei recomandări reflectă prevederile art. 15 (b) din Statutul Consiliului Europei și argumentează scopul de a realiza o unitate strânsă între statele-membre prin facilitarea accesului la justiție, prevenirea și reducerea încărcăturii instanțelor și încurajarea, acolo unde este cazul, a reglementării pe cale amiabilă a litigiilor. Prevederile acestui act normativ european sunt axate pe apropierea autorităților administrative de cetățeni, soluționarea mai rapidă a litigiilor administrative, reducerea costurilor și reducerea timpului de soluționare, recurgerea la principiul echității și nu doar al literei legii. Conform Recomandării nr. 9 din 2001, reglementarea căilor alternative trebuie să asigure părților o informare adecvată referitoare la căile alternative; independența și imparțialitatea conciliatorilor, a mediatorilor și a arbitrilor; proceduri echitabile care să ofere respectarea drepturilor părților și a principiului egalității; transparența în folosirea căilor alternative și un anumit grad de discreție; executarea soluțiilor găsite. Pledând pentru eficientizarea actului de justiție și conștientizând că numărul mare de cazuri, aflat în continuă creștere în anumite state, poate afecta posibilitatea instanțelor competente în materie administrativă de a instrumenta eficient cazurile într-un termen rezonabil, după cum prevede art. 6, paragraful 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, UE a încercat generalizarea folosirii unor căi alternative de soluționare a litigiilor. [2, pct. 1-13]

Ulterior, în cadrul celui de-al treilea Summit al Consiliului Europei privind Eficientizarea Justiției (CEPEJ, Varșovia, mai 2005), șefii de state și guverne și-au luat angajamentul să promoveze punerea în aplicare și dezvoltare a instrumentelor juridice și a mecanismelor de cooperare juridică; să dezvolte mijloacele alternative de soluționare a litigiilor. CEPEJ a înscris o nouă acțiune pe lista priorităților sale: facilitarea aplicării efective a instrumentelor cu privire la modurile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private. Acest forum a recomandat măsuri practice privind relația cu instanțele și a impus precizarea că anumite căi alternative, cum ar fi recursul administrativ intern, concilierea, medierea și tranzacția, pot fi folosite înainte de a se recurge la instanța judecătorească, iar utilizarea acestor moduri ar putea fi obligatorie, constituind o condiție prealabilă declanșării procedurilor legale. Unele căi alternative, ca, de exemplu, concilierea, medierea și tranzacția, pot fi folosite în timpul procedurilor legale, eventual la recomandarea judecătorului, iar aplicarea arbitrajului ar trebui, în principiu, să excludă procedura jurisdicțională. În toate cazurile, folosirea căilor alternative trebuie să permită controlul judiciar, întrucât acesta reprezintă ultima garanție atât pentru drepturile celui care apelează la administrație, cât și pentru cele ale organului administrativ, iar controlul judiciar variază în funcție de calea



aleasă. Tipurile și extinderea acestui control trebuie să privească aspecte legate de procedură, avându-se în vedere îndeosebi asigurarea părților cu o informare adecvată referitoare la posibilitatea de a recurge la căile alternative, asigurarea independenței și imparțialității conciliatorilor, a mediatorilor și a arbitrilor, garantarea unei proceduri echitabile care să asigure respectarea drepturilor părților și a principiului egalității, garantarea, cât mai mult posibil, a transparenței în folosirea căilor alternative. În principiu, folosirea căilor alternative ar trebui să ducă la suspendarea sau întreruperea termenelor de prescripție prevăzute pentru introducerea acțiunilor în justiție. Pe de altă parte, menționăm faptul că procedurile jurisdicționale nu sunt întotdeauna în practică cele mai potrivite pentru soluționarea unui litigiu administrativ în mod eficient. În această ordine de idei, folosirea unor căi alternative nu trebuie să servească autorităților administrative sau persoanelor private ca mijloc de a se sustrage obligațiilor lor sau de a încălca principiul legalității. Aplicarea acestor metode alternative trebuie să permită un control din partea instanțelor de judecată, întrucât acesta reprezintă ultima garanție atât pentru drepturile celui care apelează la administrație, cât și pentru cele ale organului administrativ.

Căile alternative de soluționare a litigiilor se aplică fie la modul general, fie pentru litigii de o anumită natură, îndeosebi cele referitoare la actele administrative individuale, contracte, obligații civile și, în general, pentru litigii care au ca obiect pretenții bănești. Cu toate acestea, Parlamentul European și Consiliul UE au ales ulterior să lase aceste aspecte a fi reglementate în mod decisiv și obligatoriu, la nivel național, în funcție de reglementarea legală și procedurală națională, individualizate la nivelul fiecărui stat-membru. În acest mod s-a accentuat diversitatea de jurisdicție, devenind anevoioasă orice uniformizare la nivel internațional.

În aplicarea metodelor alternative, conciliatorii și mediatorii pot invita autoritatea administrativă să anuleze, să retragă sau să modifice actul administrativ, pe motive de oportunitate sau de legalitate. Autoritățile administrative nu vor apela la tranzacție pentru a se sustrage obligațiilor lor, decât dacă legea prevede aceasta. În conformitate cu legea, funcționarii publici care iau parte la o procedură cu scopul de a negocia un acord trebuie investiți cu autoritatea necesară pentru a ajunge la un compromis. În arbitraj, părțile vor putea hotărî în privința legii și a procedurii de urmat în cazul arbitrajului, respectând limitele impuse de lege. Deciziile arbitrilor se pot baza pe echitate, dacă legea prevede sau părțile au decis astfel. Chiar dacă nu sunt autorizați să se pronunțe asupra legalității unui act în scopul anulării sale, arbitrii vor putea să o facă ca etapă preliminară, în scopul luării unei decizii cu privire la fondul cauzei. [3, cap. I-III]

Conform interpretărilor europene cu privire la contenciosul administrativ, recursurile administrative interne ar trebui să fie permise în cazul oricărui act, dacă legea nu prevede altfel. Ele pot viza oportunitatea și/sau legalitatea unui act administrativ. Recursurile administrative interne pot deveni obligatorii, ca o condiție prealabilă recurgerii la instanță. Recursurile administrative interne vor fi examinate și asupra lor vor decide numai organele competente.

Față de aceste interpretări prezente în Recomandare, trebuie făcută distincția între recursul administrativ și căile de soluționare amiabilă. Recursul administrativ este o forma preliminară procedurii judiciare, însă nu are tipul unei metode amiabile de soluționare, ci prezintă tot caracteristici de drept dovedite de cadrul material și procedural. Cererea făcută de o persoană, care se simte lezată într-un drept al său subiectiv printr-un act administrativ, se depune la organul emitent sau la organul ierarhic superior (în cazul în care el există), care în urma analizării ei, dispune revocarea ori modificarea acestuia. Or, procedura amiabila precum medierea, presupune convocarea părților la o ședință de mediere de către un



mediator autorizat. Se observă diferența netă dintre procedura recursului administrativ și procedura medierii administrative. Întâlnirea directă în fața mediatorului a părților din conflictul administrativ crește considerabil potențialitatea și probabilitatea soluționării amiabile a respectivului diferend.

Conform prevederilor *Legii Republicii Moldova cu privire la mediere nr.137 (2015)*, în litigiile izvorâte din raporturile de contencios administrativ, aceste dispoziții se aplică în măsura în care acestea nu contravin legislației care reglementează negocierea tranzacțiilor cu participarea persoanelor juridice de drept public și condițiile de încheiere a acestor tranzacții. Autoritățile publice și birourile de mediere care organizează servicii de mediere în domeniul litigiilor de contencios administrativ pot stabili criterii suplimentare privind calificarea mediatorilor care urmează a fi antrenați în medierea acestor litigii și pot aproba anumite liste de mediatori autorizați în acest domeniu. [4, art. 30] Conform prevederilor naționale recente, pot fi aplicate următoarele forme autorizate ale ADR-ului: medierea, negocierea, concilierea, arbitrajul, medierea fiind reglementată prin *Legea cu privire la mediere nr.137(2015)*, drept o activitate de liber-profesionist, de interes public, care nu constituie activități de întreprinzător și nu poate fi raportată la o astfel de activitate; medierea judiciară reglementată prin completarea *Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 2003 (Capitolul XIII 1, art. 182<sup>1</sup> \_ 182<sup>5</sup>)*. Cu toate acestea, medierea litigiilor dintre persoanele private și autoritățile administrative este acceptată mai mult în formatul soluționării clasice a disputei în instanța de judecată sau prin apelarea la medierea profesionistă în cadrul procedurii extrajudiciare/judiciare. La nivelul administrației publice locale se aplică unele forme de mediere comunitară (extrajudiciară). Funcționarii publici nu beneficiază de o instruire specializată în domeniul medierii și, astfel, nu pot fi antrenați în preîntâmpinarea sau rezolvarea unor conflicte la prestarea serviciilor publice sau la soluționarea unor conflicte interne din cadrul colectivelor de muncă. În opinia noastră, cadrul normativ actual, în domeniul medierii, este extrem de plasat în câmpul juridic de activitate, iar pregătirea specialiștilor este foarte fragmentară și trecută în aria curriculară mai mult pedagogică cu elemente de drept, decât de specializare și fortificare a practicii de lucru. Foarte mulți dintre mediatorii formați la moment nu cunosc tipurile de mediere posibile și felul în care pot stabili strategiile, tehnicile și tacticile de lucru în cadrul unei proceduri de mediere. Fără o pregătire coerentă, coordonată a specialiștilor în materia organizării și promovării procesului de mediere, nu vom putea vorbi despre încrederea autorităților publice fie a cetățenilor în această formă de soluționare alternativă a conflictelor.

În spațiul european funcționează sistemul SOLVIT prin care autoritățile publice soluționează on-line, gratuit, probleme cu participarea cetățenilor și a agenților de business legate. În Marea Britanie, clauza ADR a devenit parte a contractelor de achiziții guvernamentale începând cu 2001. O practică cunoscută este activitatea *Oficiilor Guvernamentale Ombudsman*, care investighează petițiile legate de abuzuri sau omisiuni în activitatea administrativă sau activitatea Centrului neguvernamental *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 etc. Uniunea Europeană promovează medierea și metodele alternative de soluționare a litigiilor, însă rămâne de datoria fiecărui stat ce politici interne adoptă în domeniu, ce stimulente pentru justițiabili, ce calitate a serviciilor de mediere garantează.

În concluzie, aplicarea metodelor alternative în Republica Moldova necesită o resetare a condițiilor de promovare a acestor proceduri în activitatea funcționarilor publici, adap-

țarea acestora la condițiile de pregătire profesională conform prevederilor legale de specialitate. Metodele alternative, fundamentate pe abilități specifice, vor oferi practicienilor din instituțiile publice posibilitatea de a realiza rezultate mai bune în prestarea serviciilor publice și la menținerea unui climat favorabil de activitate internă.

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Șuștac Zeno, Ignat Claudiu. Modalități alternative de soluționare a conflictelor. București: Editura Universitară, 2008, p. 242.
2. Recomandarea nr. 9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private// În: <http://medierea.eu/legislatie/legislatie-europeana> (accesat la 14.04.19).
3. Anexa la Recomandarea nr. (2001) 9 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private// În: <http://medierea.eu/legislatie/legislatie-europeana> (accesat la 14.04.19).
4. Legea Republicii Moldova cu privire la mediere nr. 137 din 03.07.2015//Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 224-233 din 21.08.15, art.1-42.

# МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, РОЛЬ АУДИТА И ВНУТРЕННЕГО КОНТРОЛЯ В АНТИКРИЗИСНОМ УПРАВЛЕНИИ

## MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION, THE ROLE OF AUDIT AND INTERNAL CONTROL IN CRISIS MANAGEMENT

Наталья ШТЕФЫРЦЭ,  
доктор экономических наук,  
Молдавский государственный университет,  
Технический университет Молдовы,  
главный экономист Национального банка Молдовы

### SUMMARY

*The article describes the problems of organization and structure, and the interaction of the internal control system, the order of the formalization process. Control procedures is propos deregulations a key element of the internal control system. Internal audit can and should help to introduce effective methods of work in all activity segments of the enterprise. Efficiency of internal audit can be provided at the expense of processes of annual planning of audit, which should be spent, taking into account risks and contain elements of the integrated increase of efficiency according to actual requirements of business. Owing to that many aspects of audit in interrelation with an estimation of a system effectiveness of the internal control during audit are still insufficiently developed from the methodological point of view, there is a requirement for perfection of the methodological base opening the major positions of auditor standards with reference to practical activities of the company in modern conditions, to studying and estimations of system of its internal control according to adequate level of accepted risks.*

**Keywords:** internal audit, organizational forms of internal control, internal audit service, functions of internal audit, tasks of internal audit.

**1. Введение.** Каждый кризис приносит новые бизнесу возможности, в результате чего он либо изменяется, либо исчезает. Для того, чтобы постоянно развиваться, надо эффективно использовать антикризисное управление — оно полезно не только в разгар стихии. Мировая история знает массу кризисов как международного характера, так и отраслевого, который влияет на часть компаний. За это время был выработан ряд принципов, который позволяет эффективно работать с кризисными явлениями любого масштаба, как на уровне экономики отдельного предприятия, так и на уровне государства. К этим принципам относятся:

- раннее выявление кризисных явлений. Они никогда не случаются внезапно, они имеют свое зарождение;
- рост и максимальное проявление; немедленная реакция. Чем раньше начать работать с кризисными явлениями, тем шире набор возможностей по их нейтрализации;
- адекватное реагирование. Реакция должна быть достаточной, чтобы преодолеть проблемы, а также не должна быть избыточной, чтобы не тратить ресурсы предприятия сверх меры, это ослабит бизнес;

- мобилизация внутреннего потенциала компании. Даже перед лицом банкротства необходимо опираться на внутренние резервы, в противном случае риск потерять бизнес очень велик.

**2. Теоретический анализ.** В условиях постоянно меняющейся внешней среды и внутренних условий осуществления хозяйственной деятельности увеличивается вероятность периодического возникновения кризиса на предприятии. Любая форма кризиса приводит к достаточно ощутимому потрясению всей деятельности предприятия и угрожает его экономической безопасности.

Вместе с тем, следует отметить, что кризис несет не только разрушительную нагрузку, но при эффективном его разрешении имеет прогрессивный характер с позиций обновления отдельных элементов системы предприятия. Но если в силу неэффективного менеджмента кризис приобретает затяжной характер, он может завершиться банкротством предприятия и его ликвидацией. Поэтому, в современных условиях, системе управления экономическим субъектом «необходим эффективный инструмент, позволяющий оперативно реагировать на непрерывные разносторонние возмущения, возникающие во внутренней и внешней среде субъекта. Таким инструментарием может быть высокоинтеллектуальная профессиональная деятельность, которая обладает широким аспектом именно тех знаний и навыков, которые требуются современной системе управления любым хозяйствующим экономическим субъектом. В качестве одного из направлений управленческого аудита можно выделить аудит предприятия в условиях кризиса. Аудит кризисного предприятия имеет свой специфический объект исследования – предприятие в целом, в качестве высокоорганизованной динамической системы, находящейся на той или иной стадии кризиса, так и любой элемент этой системы (внутренняя среда предприятия, конкретные виды ресурсов, производственные функции, виды деятельности, организационная структура, себестоимость и т. д.). Основной целью аудита предприятия в условиях кризиса является оказание содействия администрации по выводу предприятия из кризисного состояния. Система основных задач, направленных на реализацию главной цели аудита предприятия, находящегося в условиях кризиса. В процессе аудирования необходимо исследовать: [1]

- систему управления, ее структуру, функции;
- производственную систему, ее структуру, бизнес-процессы, технологии;
- информационную систему, ее организацию и структуру;
- стратегию развития предприятия, его бизнес-план, целевые программы;
- состояние внешней среды и другое.

Аудит предприятия в условиях кризисного состояния не ограничивается анализом систем управленческого учета и внутреннего контроля предприятия. Он также включает изучение организационной структуры, методов организации производства, финансовой, инвестиционной и маркетинговой политики предприятия, внешних условий его деятельности, а также подготовку предложений по совершенствованию различных аспектов функционирования предприятия. Проект антикризисной программы может содержать следующие разделы: уточнение целей функционирования объекта и выбор стратегии его развития; определение направлений выхода объекта из кризисной ситуации и общая характеристика мероприятий; разработка организационных, инвестиционных и экономических проектов реализации антикризисных мероприятий; оценка. В ходе проведения управленческого аудита могут реализовываться следующие процедуры:

- комплексный анализ системы управления (системы планирования, менеджмента, маркетинга, контроллинга, учета, анализа и т. д.) и действий администрации по преодолению кризисной ситуации;
- структуризация и прогноз коммерческих возможностей в области ведения бизнеса;

- обоснование и оценка возможностей привлечения дополнительных источников средств (инвестиций, кредитов, займов, приобретения интеллектуальной собственности) для выхода из кризисного состояния;

- комплексный анализ бизнес-ситуации на рынке предпринимательства кризисного предприятия (изучение финансового и коммерческого состояния конкурентов и других участников рынка).

Внутренний контроль на предприятии могут осуществлять как отдельные сотрудники организации (менеджеры, бухгалтеры, экономисты), так и специально созданная ревизионная комиссия. Руководство организаций, при разработке эффективной системы внутреннего контроля, старается учитывать самые разные обстоятельства, так же обстоятельства, которые входят в задачу аудитора, по оценке системы внутреннего контроля предприятия. Управленческий учет на предприятии требует разнот информации обо всех сторонах планирования и ведения бизнеса. Бухгалтерский учет, о котором аудитор представляет аудиторское заключение руководству предприятия, ограничен правовыми рамками Законов и Положений, которые содержат требования о целях, системе, методах, сроках и формах бухгалтерской отчетности предприятия.

Разрабатывая эффективную систему внутреннего контроля организации преследуют следующие цели: [2]

1. Обеспечение надежной информацией руководства предприятия и принятие наиболее эффективных и своевременных управленческих решений. Так, например, если уменьшается спрос на продукцию, которую производит предприятие, то необходимо своевременно обеспечивать руководство предприятия информацией о причинах снижения спроса для принятия наиболее эффективных и своевременных управленческих решений, о способах учета предпочтений покупателей и координации деятельности в целях снижения расходов.

2. Обеспечение сохранности активов, документов и регистров предприятия. Материальные активы на предприятии должны быть защищены надежной системой контроля в целях предупреждения их хищения, использования в неподобающих целях или случайного уничтожения. Серьезной защиты и контроля требует также дебиторская задолженность, важные документы, к которым относятся договора и контракты, а также регистры бухгалтерского учета (Главная книга и журналы). Так как компьютерные системы постоянно развиваются, необходимо принять должные меры к обеспечению сохранности объемов информации, которая хранится на компьютерных носителях.

3. Обеспечение эффективности хозяйственной деятельности в целях избежания непроизвольных затрат во всех областях хозяйственной деятельности, а также для предотвращения неэффективного использования всех прочих ресурсов. Бывают случаи, когда затраты на выполнение задач, указанных в первом и втором пункте, в цифровом выражении превышают ту возможную прибыль, которую предприятие сможет получить в результате проведения предлагаемых мероприятий. Из этого следует, на первый взгляд, что мероприятия, которые указаны в первом и втором пунктах, могут оказаться неэффективными. Но отказ от выполнения предложенных мероприятий по обеспечению надежной информацией и сохранности активов и регистров может привести к непоправимым потерям. [5] Так если заинтересованные лица утратят или похитят данные о количестве и ценах поставляемого сырья, то возможно снизится конкурентоспособность производимой продукции.

4. Обеспечение соответствия предписанным учетным принципам. Система внутреннего контроля должна обеспечивать необходимую степень уверенности в том, что должностные лица и работники предприятия строго придерживаются требованиям и правилам, которые закреплены внутренними документами предприятия. К таким документам можно отнести:

- положения об отделе, службе, иных подразделениях данного предприятия;

- должностные инструкции руководителей, менеджеров и специалистов предприятия;
- приказ об учетной политике предприятия;
- приказы и распоряжения генерального директора и иных руководителей, которые были изданы в соответствии с их компетенцией.

5. Внутренний контроль предприятия, как правило, базируется на контрольных функциях руководителя каждого подразделения. В обязанности каждого руководителя входит постоянное осуществление контроля за результатами работы своих подчиненных. Также учитываются все функциональные особенности каждого руководителя подразделения в области контроля организации. [4] Роль и функции внутреннего контроля определяются самой организацией в зависимости от специфики и содержания деятельности организации, объемов показателей финансово-экономической деятельности, системы управления, состоянием внутреннего контроля. Эффективность системы внутреннего контроля предприятия во многом зависит от того, какое место в системе управления предприятием оно занимает и на каких принципах осуществляется ее работа. Эффективность деятельности предприятия в области производственно-финансовой деятельности в основном зависит от правильности организации системы внутреннего контроля на предприятии и постоянного совершенствования ее структуры. [3]

**3. Выводы.** Система внутреннего контроля, как бы хорошо она не была организована, не может, безусловно, предотвращать любые негативные тенденции в силу влияния ряда ограничений, присущих любой системе контроля:

- возможность ошибки;
  - возможность злоупотребления, в том числе сговора между контролируруемыми и контролирующими лицами;
  - ненадлежащее вмешательство руководства в работу системы внутреннего контроля.
- Примером такого вмешательства может быть процесс, связанный с компьютерными программами. Так в компьютерную программу можно поставить защитную программу, которая будет блокировать введение суммы, которая превышает определенную величину и требует специального подтверждения верности операции. Бухгалтер, как правило, воспринимает блокировку как сбой в программе, приглашает специалиста, который снимает блокировку.
- отсутствие адекватной реакции на информацию, которую представляет система внутреннего контроля. В итоге можно отметить, что, если предприятие хочет эффективно работать, ему необходимо постоянно совершенствовать систему внутреннего контроля.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Сусин, В. К. Контроль и ревизия [Текст]: учеб. пособие для вузов / В. К. Сусин, В. П. Шегурова, О. В. Шибилева. — Саранск: Изд-во «Красный Октябрь», 2010, 220 с.
2. Соколов, Б. Н. Системы внутреннего контроля (организация, методика, практика) [Текст]: / Б. Н. Соколов, В. В. Рукин. - М.: Экономика, 2007, 442 с.
3. Макальская, А. К. Внутренний аудит [Текст]: учеб. для вузов / А. К. Макальская - М.: Дело и сервис, 2001, 111 с.
4. Шредер, Н., Драгункина, Н., Международные стандарты аудита. - Научная книга, 2014 г.
5. Гусельников, Р., Внутренний аудит. Третья линия защиты, или Последний рубеж, 2019 г.

## DIMENSIUNI ETICE ALE CULTURII PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

### ETHICAL DIMENSIONS OF THE PROFESSIONAL CULTURE OF CIVIL SERVANTS

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

#### SUMMARY

*This article addresses a fundamental problem in the field of training and professional development of civil servants - their ethics and professional culture. Also, the characteristic features of civil servants' ethics, the process of training the professional culture and the development of the moral qualities specific to the public administration staff are approached.*

**Keywords:** *ethics, culture, professional culture, professional activity, professional development, civil servant, public administration,*

Eforturile consacrate modernizării sistemului administrativ național, inclusiv modernizarea serviciului public, înaintează cerințe deosebite privind nivelul de formare profesională și calitățile personale ale funcționarilor publici. Din această perspectivă, problema formării și sporirii culturii profesionale a funcționarilor publici, îndeosebi, din autoritățile publice locale și a funcționarilor debutanți, se poziționează în categoria problemelor prioritare.

Abordarea sistemică a politicilor de personal, în special a calității funcționării instituțiilor publice, vine să puncteze componentele fundamentale în procesul de formare a funcționarilor publici. În viziunea noastră, un algoritm complex care vine să înglobeze cele mai importante calități profesionale și etico-morale, care urmează să le posedă un funcționar public modern.

Pentru caracterizarea trăsăturilor proprii unui funcționar public prin prisma sistemului de valori complexe, considerăm că cea mai reușită și funcțională sintagmă este cea de cultură profesională. Optăm pentru această noțiune, în raport cu calitățile etico-profesionale ale funcționarilor publici și pe motiv, că ea deja a intrat în uz la abordarea problemelor de formare și dezvoltare profesională în mai multe domenii de activitate profesională: activitatea pedagogică, domeniul sănătății, ocrotirea dreptului, jurnalismul etc. [3, 4, 5]

Esența culturii profesionale, în ansamblu, și cu referire la funcționarii publici sintetizează o gamă de calități ce caracterizează prezența competențelor profesionale generale și specifice funcției exercitate, precum și a calităților morale care caracterizează persoana din perspectiva responsabilității, onestității și integrității, prezența spiritului civic și umanist.

Caracterul complex al abordării culturii profesionale a funcționarilor publici vine să cunoască toate elementele componente care formează personalitatea funcționarului public. Firește, parametrii proiectați pentru funcționarul public cu un nivel de cultură profesională avansat, există doar în calitate de model. Cu toate acestea, formarea profesională a funcționarilor publici este determinată de necesitatea parcurgerii mai multor etape educative. Unele dintre acestea sunt obligatorii și constituie o clauză la încadrarea în funcția publică, altele sunt incluse în politicile de stat și în programele de dezvoltare profesională a funcționarilor publici. [2]



Partea de formare profesională este asigurată de curricula universitară la programele de licență și de master pe diverse domenii educaționale. Competențele profesionale au o pondere importantă în totalitatea elementelor culturii profesionale și asigură realizarea misiunii și obiectivelor instituțiilor și autorităților publice, determină eficiența activității acestora. Cu toate acestea, buna funcționare a instituțiilor și autorităților publice, precum și a oricărei entități sociale este apreciată de beneficiarii serviciilor publice, de cetățeni pentru calitățile etico-morale ale funcționarilor publici.

Trăsăturile morale ce stau la baza culturii profesionale a funcționarilor publici se deosebesc prin originea și caracterul lor. Virtuțile sociale, bazate pe valorile general umane, precum bunul-simț, compasiunea, onestitatea, ... au origini sociale adânci, sunt bazate pe tradiții, educația în familie și instituțiile educaționale. Acestea stau la baza morală a comunităților și a întregii societăți, ele constituie temelia normelor corporative, a codurilor deontologice și de conduită în diferite profesii. Necesitatea elaborării codurilor de conduită speciale, axate pe diverse domenii și genuri de activitate, este determinată de specificul acestor activități și de impactul rigorilor morale asupra efectelor activității profesionale și de riscurile producerii unor daune incomensurabile pentru obiectul administrat și, în ultima instanță, pentru societate în ansamblu.

Funcționarii publici, sunt obligați din oficiu să posede o ținută morală înaltă, să dispună de o reputație impecabilă, să demonstreze calități de ordin moral și o conduită în raport cu colegii și cu membrii societății, pe măsură de decente. Pe lângă virtuțile general umane, care sunt parte a codului de etică, pe care funcționarii publici sunt obligați să le stăpânească. Statutul de funcționar public oferă titularului un șir de atribuții și competențe după care stau valori sociale importante ce țin de bunăstarea, securitatea membrilor comunităților și societății în ansamblu. Funcționarii publici gestionează fonduri publice imense, decid asupra utilizării lor corecte, comunică în numele autorităților publice la nivel național și internațional. Toate acestea necesită respectarea unor rigori specifice care nu se regăsesc sau nu produc riscuri la fel de grave în cazurile în care sunt generate de alte persoane decât cele care dețin un statut social special, precum este cel al funcționarului public.

Normele morale cu caracter general, care au un caracter de recomandare, sunt nescrise și se transmit din generație în generație pe cale verbală, iar abaterile de la aceste norme sunt exprimate prin diverse forme de dezaprobare, la fel verbale sau alte metode nonprivative și nepecuniare. Spre deosebire de acestea, normele de etică profesională, codurile deontologice au un caracter specific, în funcție de domeniul de activitate, sunt scrise, iar abaterile de la aceste norme pot produce efecte pentru cei care le-au comis, exprimate în sancțiuni disciplinare. Conștientizarea necesității adoptării unui cod de conduită pentru funcționarii publici a venit pe două căi: cea internă, națională, când instituția de funcționar public s-a transformat într-o entitate socială distinctă, cu reglementări stabilite în legislație privind modul de încadrare și promovare în funcția publică, stimularea pentru performanțe și sancționarea pentru abateri.

Un exemplu, în acest sens, este Aquis-ul comunitar și Cartea albă a funcționarului public. Prin urmare, având bunele practici și reglementări europene privind stabilirea unor norme de conduită pentru funcționarii publici, în 2008, în Republica Moldova a fost adoptat Codul de conduită a funcționarilor publici. Adoptarea Codului de conduită vine să asigure implementarea principiilor legalității, imparțialității, independenței, integrității și loialității în activitatea funcționarilor publici. Codul de conduită a funcționarilor publici se impune cu norme concrete privind conduita funcționarilor publici, stabilește modelele de acțiune în diverse situații în care sunt implicați funcționarii publici și interdicții privind conduita cu caracter coruptibil sau incompatibilă cu statutul de funcționar public. În cod nu se regăsește sancțiunea, specificându-se că „încălcarea codului constituie, după caz, abatere disciplinară, contravenție sau infracțiune, căreia i se aplică, respectiv, prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public, ale Codului contravențional sau ale Codului penal”. [1] Din prezenta dispoziție a normei juridice putem trage concluzia că actul



normativ citat vine să concretizeze, să sintetizeze și să consolideze rigorile normelor eticii corporative avansându-le în rang de lege.

Categoriile juridice utilizate în Codul de conduită, la fel ca orice normă juridică, au la bază normele morale, iar măsurile preventive specificate în actul normativ au ca scop formarea culturii și conștiinței juridice ca parte componentă importantă în cadrul culturii profesionale a funcționarilor publici. Cunoașterea cadrului legal privind normele de conduită a funcționarilor publici, constituie doar primul pas în procesul de formare a conștiinței juridice. Fiecare funcționar public este obligat nu doar să cunoască legile, dar și să le respecte. O problemă acută în funcționarea sistemelor de etică în instituțiile publice este abordarea insuficient de cuviincioasă a respectării obligațiilor, stipulate în actele normative, menite să asigure funcționalitatea principiilor Codului de conduită. Normele etice, având la origini tradiția socială, exprimă valorile sociale bazate pe virtute or, o trăsătură caracteristică importantă a normelor etice este tradiția bunului-simț. Această trăsătură vine să asigure la funcționarii publici prezența unor astfel de calități ca integritatea și rezistența la fapte cu caracter coruptibil. Practica socială vine să ne demonstreze că în societățile moderne, în care relațiile sociale sunt adânc penetrate de valorile materiale, de dorința asigurării unui mod de viață cu mult lux, riscurile de a ceda în fața unor provocări de încălcare a normelor etice și penale sunt foarte mari. Republica Moldova a ajuns în topul țărilor lumii ca un stat cu un grad de corupție a funcționarilor publici foarte înalt. Mai mult ca atât, în mare parte, aceștia sunt persoane cu funcții de conducere și de demnitate publică, inclusiv magistrați.

Necesitatea consolidării componentei etice a culturii profesionale, în opinia noastră, derivă din diluarea serioasă a valorilor spirituale, bazate pe normele morale, în special a celor de care ține integritatea persoanei. Formarea rezistenței la acțiuni cu caracter coruptibil este o datorie și o obligație a întregii societăți. Intoleranța la corupție urmează să înceapă de la primele contacte ale personalității cu reprezentanții instituțiilor sociale, grădinițelor, școlilor, spitalelor, agențiilor publice, față de care, inițial părinții, iar apoi și copiii își exprimă „respectul” prin diverse semne de atenție. Acest viciu social a atins parametri critici și necesită metode și instrumente de tratament radicale aidoma unei maladii cronice.

Un rol important în formarea culturii profesionale a funcționarilor publici le revine instituțiilor de învățământ care realizează programe de licență și master în domeniul administrației publice. Mai mulți tineri înscriși la studii își formează competențele profesionale din surse valoroase sintetizate în științele social-filosofice și administrative, obțin noi cunoștințe despre legile de funcționare a instituțiilor și autorităților publice. Mai mult ca atât, ei își formează constituția etico-morală a funcționarului public, bazată pe ideile privind sistemul de valori pe care acestea sunt edificate. Dacă e să revenim la valorile etice din titlul prezentului articol, reiterăm ideea că prin natura lor profund socială acestea formează temelia culturii profesionale a funcționarilor publici, asigură complexitatea și duritatea acesteia.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.74-75 din 11.04.2008.
2. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230 - 232 din 23.12.2008.
3. Sacaliuc N. Formarea culturii pedagogice la cadrele dedactice. În [dspace.usarb.md](https://dspace.usarb.md)
4. Costel Daniel Livădaru. Etica, parte a culturii profesionale. În: <https://livadarucostel.wordpress.com/2013/11/28/etica-parte-a-culturii-profesionale/>
5. Valilendiuc Natalia, (PDF) Cultura profesională a jurnaliștilor. București, 2011.

# MOTIVAȚIA PROFESIONALĂ A FUNCTIONARILOR PUBLICI

## PROFESSIONAL MOTIVATION OF CIVIL SERVANTS

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

### SUMMARY

*Professional motivation is a factor that determines the results of the work. Positively motivated civil servants take actions that directly contribute to both the organizational performance and the execution of activities that indirectly support organizational efficiency and climate, demonstrating pro-social behaviour. In their work, civil servants are guided by a set of values, reflected in public strategies and policies. Civil servants can contribute both to changing organizational values and practices and to community development. The motivation for work occurs when colleagues, leaders, and citizens appreciate the efforts made.*

**Keywords:** professional motivation, public administration, value orientations, pro-social behaviour.

În administrația publică valoarea principală o constituie funcționarii publici. Oricât de bine ar fi organizat sistemul administrației publice și oricât de bune ar fi legile și deciziile pe care le iau autoritățile publice, fără existența unui corp de funcționari publici profesioniști, competenți, activi, orientați spre realizarea binelui comun, nu este posibil să se asigure un serviciu public de calitate. Pentru a fi performante, autoritățile publice au nevoie de funcționari publici cu un simț dezvoltat al responsabilității pentru performanța și imaginea autorității publice în care activează, orientați spre acțiune în vederea soluționării problemelor comunitare și realizarea intereselor cetățenilor, axați pe inovație și realizarea sarcinilor cu competență. Performanța unui sistem administrativ public se datorează, în mare parte, motivației profesionale și comportamentului prosocial al funcționarilor publici, care contribuie la eficacitatea organizațională.

Reforma în administrația publică are drept scop profesionalizarea activității desfășurate, crearea unor funcții publice atractive și motivante pentru funcționarii publici profesioniști și integri. La baza vectorului, ce direcționează activitatea de reformă a administrației publice, se află un set de principii, ce reflectă orientările valorice ale funcționarilor publici: „legalitate; descentralizare, autonomie locală și subsidiaritate; parteneriat și dialog instituțional; integritate; participare, imparțialitate și incluziune; deschidere și transparență; profesionalism; eficiență și eficacitate; viziune și durabilitate; responsabilitate” [2]. Deși sunt înregistrate progrese importante în implementarea acestor valori [8], identificăm în autoritățile publice un anumit decalaj între comportamentul dorit, reflectat în principiile declarate în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 și comportamentul real al funcționarilor publici. Considerăm că funcționarii publici reprezintă forța principală care poate produce schimbarea în direcția modernizării administrației publice în concordanță cu standardele și regulile Uniunii Europene, iar dezvoltarea profesională a funcționarilor publici și motivația de a servi interesul

public constituie reperul fundamental și baza pentru modernizarea administrației publice.

Orientările valorice, promovate în sistemul administrației publice, constituie criterii de orientare a comportamentului și acțiunilor funcționarilor publici. Deși schimbările în sistemul de valori constituie condiția primordială a succesului reformei administrației publice, ele nu pot fi realizate fulgerător, deoarece implică transformări fundamentale în conștiința funcționarilor publici. Valorile reprezintă principiile generale și abstracte despre ceea ce este important și de prețuit, și pot fi definite drept „o tendință generală de a prefera anumite stări de lucruri în comparație cu altele. Aspectul preferențial al acestei definiții înseamnă că valorile au de-a face cu sentimente și emoții, cu ceea ce considerăm bun sau rău. Sentimentele și emoțiile inerente valorilor sunt motivaționale, de vreme ce semnalează aspecte atractive ale mediului nostru pe care ar trebui să le căutăm și aspectele respingătoare pe care ar trebui să le evităm sau să le schimbăm” [3; p.114]. Valorile sunt transmise prin mecanismele educației și socializării, fiind interiorizate de către indivizi. Ele poartă un caracter normativ și fac parte din structura mentalităților și convingerilor acestora. Astfel, ne referim atât la valorile interiorizate la nivel de personalitate, cât și la valorile sociale, ca elemente principale ale contextului sociocultural.

Funcționarii publici au valori proprii, care sunt influențate de valorile sistemului administrației publice, cultura organizațională și cultura națională. Structura valorilor include elemente cognitive, evaluative și afective. Implementarea bunelor practici trebuie susținută prin valori clar exprimate și împărtășite, de exemplu, prin argumentarea importanței acțiunilor sau a rezultatului scontat. Valorile sunt relativ stabile în timp, determină atitudinile și comportamentele angajaților. Valorile reprezintă concepții explicite sau implicite cu privire la ceea ce este dezirabil, definesc modul în care angajații dintr-o autoritate publică ar trebui să se comporte.

În ultimii ani a sporit interesul pentru conceptul de comportament organizațional prosoțial, manifestat de către angajat față de individul, grupul sau organizația din care face parte. Există o diferență între activitățile care contribuie în mod direct la eficiența organizației și cele care o sprijină în mod indirect. Astfel, au fost delimitate două tipuri de performanță: performanța de sarcină, definită prin acțiunile cu care individul contribuie în mod direct la obținerea eficienței, cuprinde activități ce țin de fișa postului și performanța contextuală, ce se referă la activități care sprijină în mod indirect randamentul și climatul organizațional în prezent, dar și la comportamente proactivie ce vizează schimbări la nivelul proceselor organizaționale în viitor. Performanța contextuală este determinată de personalitatea angajatului și motivația lui. „Performanța contextuală a fost conceptualizată prin următoarele dimensiuni: a te oferi în mod voluntar pentru a îndeplini sarcini care nu fac parte în mod formal din fișa postului tău; a-i ajuta pe ceilalți colegi și a coopera cu ei; a urma regulile și procedurile organizației chiar și atunci când reprezintă un inconvenient pentru propria persoană; a aproba, a sprijini și a apăra obiectivele organizației” [1; p. 439] Comportamentele proactive cuprind inițiativa personală, exprimarea opiniilor, asumarea responsabilității și altele. Determinanții comportamentului prosoțial pot fi valorile și normele interiorizate, timpul avut la dispoziție și diferențele individuale stabile.

Motivația profesională constituie un subiect de mare interes atât pentru cercetători cât și pentru manageri, deoarece fără un nivel înalt de performanță a angajaților, succesul și chiar supraviețuirea unei organizații sunt de neconceput. Iar performanța organizațională și calitatea serviciilor publice pot fi obținute, în primul rând, prin motivație în muncă. Managerii nu pot să gestioneze activitatea într-un mod eficient, fără să cunoască valorile, atitudinile, nevoile și trăsăturile de personalitate ale subalternilor.

Motivația profesională se referă la dinamica comportamentului. Un model important este

principiul „întăririi” comportamentale. „Ideea de bază de la care pleacă acest model este aceea că dacă dorim să modelăm într-o anumită direcție comportamentul angajaților, putem să introducem în practica de zi cu zi și să utilizăm sistematic recompensările/întăririle pentru a încuraja un astfel de comportament. La începutul procesului, întărirea trebuie să fie constantă, dar după un timp acest lucru se poate face ocazional, pentru a menține comportamentul obținut. Modificarea comportamentală se poate aplica atât în cazul în care angajatul are un comportament pe care dorim să-l încurajăm (motivare pozitivă), cât și în situația în care intenționăm să diminuăm sau să anulăm consecințele unui comportament nedorit (când este utilizată, de obicei, sancțiunea/pedeapsa – motivația negativă)” [6; p. 217]. Motivarea pozitivă se produce atunci când se asociază în mod direct rezultatele muncii cu atitudinea față de muncă a angajatului. Managerii utilizează un set de mijloace pentru a forma o motivare pozitivă – recompensele materiale, stabilitatea locului de muncă, acordarea încrederii și delegarea de competențe, lauda și mulțumirea manifestă, recunoașterea și stimă. Tipul de comportament care urmează să fie recompensat trebuie să fie măsurabil, rațional și ușor de înțeles pentru funcționarii publici. Motivarea negativă constă în amenințarea cu sancțiuni în cazul neparticipării angajatului autorității publice cu un efort susținut la realizarea sarcinilor individuale și organizaționale. Se bazează pe forță, amenințare și pedeapsă. Practica a demonstrat că aplicarea factorilor motivaționali negativi, cum ar fi critica, dezaprobarea, avertismentul, suspendarea temporară sau retrogradarea din post, destituirea din funcție și altele, a condus în mod sistematic la diminuarea performanțelor profesionale ale angajaților. Motivarea negativă se dovedește a fi mai dăunătoare decât lipsa totală a motivării. Aplicarea forței de către manageri trebuie efectuată rapid, precis și în mod constructiv. Astfel, se oferă un feedback la performanța realizată. Un factor motivator de bază este recunoașterea progreselor și a rezultatelor obținute în procesul muncii.

O problemă importantă cu referire la motivarea profesională ține de capacitatea managerilor de a determina factorii, care contribuie la acțiunea eficientă a funcționarilor publici. Oricare ar fi sarcinile și domeniul lor de activitate, angajații autorităților publice își doresc că munca lor să fie prețuită, iar activitatea să le ofere plăcere și satisfacție. Dacă au această mulțumire, vor obține și rezultate bune. Scopul motivării este de a-i convinge să acționeze cât mai eficient, pentru a îndeplini, atât obiectivele individuale, cât și cele organizaționale. Un factor motivator al funcționarilor publici este convingerea că munca prestată este utilă cetățenilor și importantă.

Este evident faptul că un mediu de lucru plăcut generează performanța. Un climat moral pozitiv creează condiții în care se trece mai ușor peste obstacole, iar angajații găsesc mai ușor soluții inovatoare pentru orice problemă care apare în situațiile de muncă. Atmosfera de la locul de muncă depinde de relațiile dintre angajați. Un climat sociopsihologic pozitiv la locul de muncă reprezintă un important factor motivator.

Pentru a-i mobiliza pe angajații autorităților publice și a-i convinge să depună efort persistent întru realizarea scopului și obiectivelor organizaționale, este nevoie de încredere, bunăvoința, înțelegerea cerințelor și a problemelor acestora. Motivația reprezintă aspirația și voința unei persoane de a-și intensifica eforturile în vederea atingerii unor obiective sau obținerii unor rezultate dorite. În ceea ce privește motivația în muncă, aceasta poate fi definită ca fiind disponibilitatea unui angajat de a depune un efort intens și susținut pentru a realiza obiectivele organizaționale, cu speranța că efortul depus va conduce la realizarea unor obiective individuale, generate de nevoile pe care le resimte individul. Un funcționar public poate fi motivat prin sentimentul de împlinire, dezvoltare personală și o perspectivă pentru promovare. De asemenea, motivația în muncă apare atunci, când eforturile depuse sunt apreciate de colegi, conducători și cetățeni.

O valoare importantă pentru funcționarii publici este prioritatea intereselor cetățenilor, realizarea binelui comun. Încrederea acordată, responsabilitatea socială și posibilitatea de a contribui la dezvoltarea comunității sunt factori motivatori. Acestea sunt motivele principale, care îi determină pe funcționarii publici să acționeze, să muncească în autoritățile publice.

Cercetătorii în domeniu consideră că funcționarii publici au motivația de a servi interesul public și de a contribui la dezvoltarea societății [5]. În tabelul de mai jos sunt prezentate strategii și tactici, ce pot fi utilizate de către manageri pentru a spori motivația funcționarilor publici.

**Tabelul 1.** Strategii și tactici pentru creșterea motivației funcționarilor publici.

Unitatea de analiză	Strategia	Tactica
Individul	Integrarea motivației funcționarilor publici în procesul de management al resurselor umane.	<p>Selecția funcționarilor publici în baza motivației de a servi cetățeanul.</p> <p>Familiarizarea funcționarilor publici cu așteptările privind comportamentul care reflectă motivația de a servi cetățenii.</p> <p>Includerea în sistemul de evaluare a funcționarilor publici a observației cu privire la motivația de a servi cetățenii.</p>
Munca	Formularea și explicarea semnificației muncii.	<p>Transmiterea mesajului privind importanța socială a muncii.</p> <p>Stabilirea obiectivelor clare și în concordanță cu sistemul de motivare a funcționarilor publici.</p>
Mediul muncii	Crearea unui mediu de muncă care să încurajeze motivația funcționarilor publici.	<p>Crearea unei structuri de muncă care să încurajeze / îmbunătățească autoreglementarea.</p> <p>Încurajarea interacțiunilor, relațiilor de cooperare la locul de muncă.</p> <p>Crearea și menținerea unor stimulente care să pună în concordanță misiunea organizațională și motivația funcționarilor publici.</p> <p>Elaborarea unui sistem de recompensare, care subliniază atractivitatea funcției publice pe termen lung și nu reprimă motivația internă.</p>

Organizația	Integrarea servicii cetățenilor în misiunea și strategia organizației publice.	Formularea clară a viziunii organizaționale și a acțiunilor care reflectă angajamentul față de servirea cetățeanului. Promovarea leadership-ului pe bază de valori.
Societatea	Crearea în societate a legitimității funcției publice.	Colaborarea cu instituțiile de învățământ pentru a introduce în programele de formare valoarea servicii publice. Sprijinirea și oferirea oportunităților pentru experiența de preangajare, realizarea practicii în sectorul public. Utilizarea mass-media pentru a atrage atenția membrilor societății asupra importanței servicii cetățeanului.

**Sursa:** Paarlberg, E. Laurie, James L. Perry, and Annie Hondeghem. From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation in Motivation in Public Management. The Call of Public Service, edited by James L. Perry and Annie Hondeghem, 2008, p.286.

Procesul motivațional este pe cât de complex, pe atât de specific persoanei angajate în autoritatea publică, precum și situației de muncă în care acesta se află. Caracteristicile principale ale funcționarilor publici motivați sunt următoarele - energici și plini de inițiativă; implicați și dedicați serviciului public; își asumă responsabilitatea în procesul de luare a deciziilor; își dezvoltă în mod continuu competența profesională; au o atitudine pozitivă și proactivă în rezolvarea problemelor; sunt siguri de faptul că pot contribui atât la schimbarea valorilor și practicilor organizaționale, cât și la dezvoltarea comunitară.

Menționăm faptul că motivația profesională a funcționarilor publici include atât automotivarea, cât și capacitatea managerului de a-i convinge pe angajați să realizeze o activitate, ce trece dincolo de prescripțiile postului. Managerii autorităților publice preocupați de dezvoltarea comportamentului prosocial al funcționarilor publici, reușesc să dezvolte sentimentul implicării în obținerea performanței organizaționale.

Promovarea intereselor cetățeanului și dezvoltarea comunitară sunt valori principale, care ar trebui să ghideze comportamentul funcționarilor publici. Factorii determinanți ai acestui deziderat sunt mecanismele motivației profesionale și a comportamentului pro-social. Una din modalitățile esențiale de a le pune în aplicare este dezvoltarea profesională a personalului autorităților publice.

## **BIBLIOGRAFIE**

1. Avram E., Cooper C. L. Psihologie organizațional-managerială. Iași, 2008.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
3. Johns G. Comportament organizațional. București: Economica, 1998.
4. Landsberg Max. Motivarea. București, 2008.
5. Paarlberg, E. Laurie, James L. Perry, and Annie Hondeghem. From Theory to Practice: Strategies for Applying Public Service Motivation in Motivation in Public Management. The Call of Public Service, edited by James L. Perry and Annie Hondeghem, 2008.
6. Pânișoară G., Pânișoară I. O. Managementul resurselor umane. Iași, 2016.
7. Pânișoară G., Pânișoară I. O. Motivarea eficientă: ghid practic. Iași, 2010.
8. Raportul privind realizarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE (PNAAA) în anul 2018. În: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-impl-PNAAA-2017-2019-an-2018.pdf>

## ROLUL ASISTENȚEI EXTERNE ÎN CONSOLIDAREA CAPACITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### THE ROLE OF EXTERNAL ASSISTANCE IN STRENGTHENING THE CAPACITY OF PUBLIC ADMINISTRATION

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

#### SUMMARY

*This article examines at the role of external assistance in strengthening public administration capacities. Based on the analysis of reports on the management of external assistance, is briefly describe the evolution of foreign assistance in the Republic of Moldova. Are briefly analyzed the main development partners of the Republic of Moldova and the financing programs, which contain the component of the administration of the Republic of Moldova. It is highlighted the idea that the main development partner is the European Union and are described the main projects aiming at strengthening the capacity for governance.*

**Keywords:** public administration, administrative capacities, external assistance, development partners, good governance.

Conceptul de asistență a apărut în contextul relațiilor internaționale din punct de vedere economic și s-a dezvoltat ca răspuns al extinderii și evoluției cooperării între țările lumii. Literatura de specialitate prezintă o analiză a modului în care acționează susținerea din partea donatorilor și domeniile în care se implică. Asistența în mare parte sub forma unei finanțări, contribuie la înlăturarea decalajului între statele slab dezvoltate și cele dezvoltate. [3] Contradicțiile dintre nevoile tot mai mari și veniturile economice proprii tot mai reduse sporesc nevoia de asistență externă. Pentru Republica Moldova asistența externă pentru dezvoltare este un concept relativ nou.

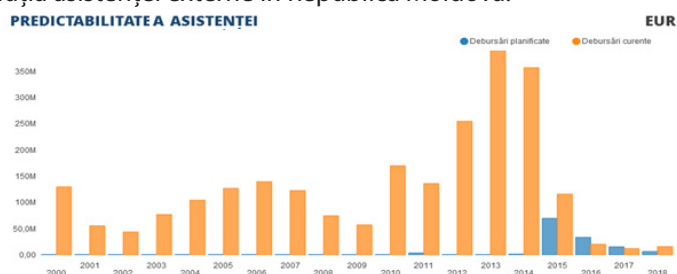
În aceeași ordine de idei menționăm că Republica Moldova este un stat independent, relativ tânăr, cu posibilități financiare prea mici pentru a-și finanța propria dezvoltare economică din acumulările interne. În acest context, asistența externă acordată de către parteneri pentru dezvoltare joacă un rol important în susținerea dezvoltării Republicii Moldova și în atingerea obiectivelor stabilite în agenda de reformă. Suportul bugetar acordat de partenerii de dezvoltare este completat cu asistența tehnică, care reprezintă, la moment, un instrument valoros de acordare a consilierii în domeniul elaborării și implementării politicilor publice, precum și a reformării sistemului administrației publice. Asistența tehnică este acordată într-o manieră nouă și modernă pentru Republica Moldova, astfel dezvoltarea capacităților naționale la nivel organizațional și individual se efectuează după principiul „învățare prin practicare”. Astfel, asistența externă de care beneficiază Moldova înregistrează atât componenta tehnică cât și financiară, ambele având un rol decisiv în procesul de dezvoltare. Componenta tehnică presupune transferul de cunoștințe, tehnologii, metode și tehnici inovative de asimilare a unor informații, în timp ce componenta financiară înseamnă transferul de mijloace financiare sub formă de împrumuturi și granturi. [2] Republica Moldova a început să beneficieze de asistență externă pentru dezvoltare imediat de la obținerea independenței. Chiar dacă ideile de bază pentru dezvoltare pe care le-a susținut s-au modificat între timp, în mare



parte, asistența externă a fost acordată având la bază criteriile cunoscute drept Consensul de la Washington [4] centrate pe „buna guvernare, respect pentru drepturile omului, supremația legii și tranziția spre o economie de piață”.

Conform datelor portalului public Platforma de Gestionare a Asistenței Externe, acordarea asistenței externe de către partenerii de dezvoltare s-a conturat în Republica Moldova cu precădere în perioada 2012 - 2014, etapa de pregătire și semnare a acordului de asociere la Uniunea Europeană. Pe fondul semnării acordului și asumării angajamentelor de către Moldova, valoarea finanțărilor venite din exterior în vederea dezvoltării statului a început să se intensifice (fig. 1).

**Fig. 1.** Evoluția asistenței externe în Republica Moldova.



**Sursa:** <http://amp.gov.md/> accesat la 18.04.2019

În aspect evolutiv sursa analizată ne indică o diminuare semnificativă a asistenței externe începând cu anul 2015. În viziunea noastră, modificările volumului asistenței externe acordate se datorează în mare parte problemelor din arena politică a Republicii Moldova și nerespectarea condiționalităților impuse de partenerii de dezvoltare odată cu oferirea suportului extern.

Domeniile de finanțare s-au axat pe prioritățile de dezvoltare specificate în strategiile și programele de dezvoltare. Consolidarea administrației publice și a societății civile a constituit cca 24% din totalul de finanțări. [8]

Analiza profilului partenerilor de dezvoltare evidențiază Uniunea Europeană ca cel mai activ partener de dezvoltare (tabelul 1).

Astfel, acordarea anuală a asistenței externe din partea UE a făcut parte din „Cadrul Unic de Asistență pentru Republica Moldova 2014-2017 (SSF– Single Support Framework)”, poziționat ca element important al Uniunii Europene în susținerea implementării Agendei de Asociere. Datele înregistrate confirmă alocarea unui buget de 410 milioane de euro pentru acoperirea anumitor priorități. [6] Pentru susținerea reformei administrației publice au fost alocate cca 30% din resursele planificate.

**Tabelul 1.** Top finanțatori în Republica Moldova ( 4,3 B EUR ).

Uniunea Europeană	1,19 B
Banca Mondială	715 M
Statele Unite ale Americii	591 M
Banca Europeană de Investiții	351 M
Banca Europeană de Reconstrucții și Dezvoltare	227 M
Altele	1,22 B

**Sursa:** <http://amp.gov.md/> accesat la 18.04.2019.

În același context, menționăm că Uniunea Europeană rămâne actorul de bază la capitolul asistenței financiare nerambursabile acordate Republicii Moldova, alocând de la începutul cooperării peste 900 mln. euro sub formă de grant. Constituirea unei administrații publice consolidate este unul din obiectivele principale ale asistenței externe acordate de Uniunea Europeană Republicii Moldova. Un aport substanțial este susținerea în domeniul consolidării capacităților instituționale și funcționale a autorităților administrației publice centrale și locale. În acest sens, menționăm instrumentele de finanțare Twinning și TAIEX. Twinning este o colaborare dintre două municipalități sau instituții publice care se asociază cu scopul de a rezolva în comun unele probleme cu care se confruntă. Acesta urmărește îmbunătățirea și modernizarea instituției din țara beneficiară, precum și elaborarea de acte normative noi în conformitate cu acquis-ul comunitar. [9] TAIEX, ca instrument de asistență tehnică și schimb de informații, gestionat de Direcția Generală Extindere a Comisiei Europene, acordă suport țărilor partenere pentru a transpune, a aplica și, totodată, a pune în vigoare legislația Uniunii Europene.

Printre proiectele Twinning implementate sau în curs de implementare menționăm:

- consolidarea și întărirea auditului public extern în Republica Moldova (finalizat);
- consolidarea sectorului standardizării în conformitate cu cele mai bune practici din statele membre ale UE;
- consolidarea capacității Băncii Naționale a Moldovei (BNM);
- dezvoltarea și consolidarea capacităților operaționale și instituționale ale Comisiei Naționale ale Pieței Financiare în domeniul reglementării și supravegherii;
- susținerea modernizării serviciului public în Republica Moldova.

Cu referire la utilizarea instrumentului TAIEX al UE în Republica Moldova, menționăm, că numai în anul 2016 au fost efectuate 14 vizite de studiu ale reprezentanților instituțiilor publice în instituțiile similare din Uniunea Europeană, au fost organizate 25 de ateliere de lucru și 22 de misiuni ale experților .

SIGMA (Susținerea Îmbunătățirii Sistemului de Guvernare și Management) acordă asistență Republicii Moldova începând cu anul 2009. În anul 2015, la solicitarea Delegației Uniunii Europene în Chișinău SIGMA a efectuat o revizuire și evaluare a administrației publice din Republica Moldova în baza metodologiei „măsurării de referință” a SIGMA, elaborată pentru țările Instrumentului de Asistență pentru Preaderare (IPA), în cadrul „Principiilor administrației publice”. Obiectivul principal al acestei evaluări a fost identificarea soluțiilor de consolidare a capacităților sectorului public din Republica Moldova.

Astfel, raportul final de evaluare a experților SIGMA a administrației publice din Republica Moldova a servit drept bază pentru elaborarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 (Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016), precum și a Planului de acțiuni de implementare a acesteia pentru anii 2016–2020.

Uniunea Europeană are un rol semnificativ și în întărirea capacităților administrației publice locale. În acest context menționăm inițiativa „Primarii pentru creștere economică”, care a fost lansată în anul 2016 și este în derulare. Această inițiativă sprijină autoritățile administrației publice locale în procesul de asigurare a bunei guvernări la nivel local prin sporirea nivelului de cunoștințe și a abilităților tehnice pentru a deveni facilitatori activi ai creșterii economice și creării locurilor de muncă în unitățile administrative gestionate.

Cooperarea dintre Organizația Națiunilor Unite și Republica Moldova la capitolul guvernare eficientă este focusată pe segmentele: guvernarea democratică, justiția, egalitatea și drepturile omului: [7]

În acest sens, au fost implementate mai multe proiecte, inclusiv:

- consolidarea funcțiilor de prevenire și analiză a Centrului Național de Anticorupție (2015–2017);

- consolidarea capacităților tehnice ale instituțiilor naționale pentru protecția și promovarea drepturilor omului (2015–2018);
- consolidarea Guvernanței Parlamentare în RM (2016–2019);
- construcția punctului de trecere a frontierei de stat operat în comun – Palanca (2015–2018);
- laboratorul de Inovații Sociale din Moldova (MiLab) (2014–2017).

În anul 2011, Republica Moldova a aderat la Parteneriatul pentru o Guvernare Deschisă (PDG) lansat în cadrul Adunării Generale a ONU, din care fac parte alte 75 de țări.

O dată la doi ani, țările-membre ale acestei inițiative pregătesc „Planuri de Acțiune pentru o Guvernare Deschisă”, prin care își asumă angajamente stabilite cu scopul de a transparentiza procesul de guvernare. Orice „Plan de Acțiuni” trebuie să fie gândit și elaborat împreună cu societatea civilă și alți actori interesați și relevanți, precum mediul de afaceri, academic, cetățeni etc.

În vederea asigurării unei guvernări deschise, autoritățile din Republica Moldova s-au focusat pe câteva principii importante:

- „consolidarea integrității publice prin asigurarea unui proces decizional participativ/ implicarea cetățenilor și creșterea transparenței în procesul de guvernare; îmbunătățirea calității prestării serviciilor publice;
- gestionarea eficientă a resurselor publice prin sporirea transparenței cheltuielilor publice”.

În anul 2016, Guvernul Republicii Moldova a adoptat „Hotărârea Guvernului nr. 1432 din 29.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pentru anii 2016-2018 (cel de-al treilea Plan de acțiuni)”. [1] Aprobarea acestei hotărâri a avut scopul de a contribui la îndeplinirea obiectivelor din „Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020” și „Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018” și conținea acțiuni în următoarele domenii:

- sporirea transparenței în domeniul achizițiilor publice;
- asigurarea transparenței bugetare;
- asigurarea transparenței în activitatea autorităților administrației publice și accesului la informația cu caracter public;
- asigurarea unui proces decizional participativ și a implicării cetățenilor în elaborarea documentelor de politici.

Ca țară-membră a acestui parteneriat global, Republica Moldova își concentrează eforturile în contextul a trei dintre cele cinci mari provocări: „Creșterea Integrității Publice”, „Gestionarea eficientă a resurselor publice” și „Îmbunătățirea serviciilor publice”.

Deși în toată această perioadă au fost înregistrate rezultate, rapoartele de evaluare independente evidențiază aportul necesar al unei direcții în vederea implementării principiilor guvernării deschise care să urmărească implicarea pro-activă a beneficiarilor, participarea publică la luarea deciziilor inclusiv adoptarea cerințelor legale pentru consultările publice asupra documentelor de politici, deschiderea datelor semnificative utilizatorilor.

Analiza rapoartelor cu privire la asistența externă identifică anul 1994 începutul colaborării Republicii Moldova cu Statele Unite ale Americii. Printre cei mai importanți parteneri din SUA care au susținut în trecut și care oferă în continuare sprijinul lor pentru țara noastră sunt: USAID, Fondul de Dezvoltare Durabilă (succesorul programului „Compact”), Departamentul de Stat al SUA și Departamentul Apărării al SUA. [5] În cadrul Pilonului Guvernare justă și democratică au fost realizate și sunt în curs de realizare mai multe proiecte:

- Parteneriatele din Moldova pentru o Societate Civilă Sustenabilă (MPSCS) (perioada: 2013–2018);

- Promovarea Statului de Drept în Moldova prin intermediul Supravegherii din partea Societății Civile (perioada: 2016–2020);
- Procesele Politice Participative și Incluzive în Moldova (MIPPP) (perioada: 2016– 2019);
- Programul de Democrație, Transparență și Responsabilitate (perioada: 2016–2019);
- Novateca – Programul Bibliotecilor Globale în Moldova (perioada: 2012–2019);
- Familie puternică pentru fiecare copil (perioada: 2014–2017; buget – 3,5 mil. euro);
- Promovarea unui mediu juridic favorabil II (LEEP II) (perioada: 2013–2018).

Asistența externă oferită de către partenerii de dezvoltare este esențială în procesul de modernizare a sectorului public. Rezultatele cercetărilor efectuate demonstrează că, la fiecare etapă acordată, asistența externă a inclus și direcții privind consolidarea capacităților administrației publice. În același timp, s-a observat că, preponderent, beneficiari sunt autoritățile administrației publice centrale. În perspectivă, considerăm necesar sporirea nivelului de absorbție a fondurilor externe de către autoritățile administrației publice locale prin creșterea capacităților acestora în elaborarea și managementul eficient al programelor și proiectelor.

### BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1432 din 29.12.2016 cu privire la aprobarea planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pentru anii 2016-2018, Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 2-8, din 06.01.2017, art. nr. 10.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 561 din 19.08.2015 „Cu privire la Reglementarea Cadrului Instituțional și Mecanismului de Coordonare a Asistenței Externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare”, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.08.2015.
3. Zaharia R., Milena M., „Economie mondială”, Editura ASE, București, 2004.
4. Consensul de la Washington, on-line la [www.cursdegovernare.ro/dictionar-economic/consensul-de-la-washington](http://www.cursdegovernare.ro/dictionar-economic/consensul-de-la-washington)
5. Despre colaborarea dintre SUA și Republica Moldova on-line la [www.md.usembassy.gov/ro/embassy-ro/government-agencies-ro/](http://www.md.usembassy.gov/ro/embassy-ro/government-agencies-ro/)
6. DESPRE UNIUNEA EUROPEANĂ, ON-LINE LA [WWW.EUROPA.EU/EUROPEAN-UNION/INDEX\\_RO](http://WWW.EUROPA.EU/EUROPEAN-UNION/INDEX_RO)
7. [http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda\\_raport\\_2016.pdf](http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda_raport_2016.pdf)
8. [www.amp.gov.md](http://www.amp.gov.md) accesat la 18.04.2019.
9. [www.twinning.org](http://www.twinning.org) accesat la 18.04.2019.

## CONSIDERAȚII PRIVIND NOȚIUNEA DE INTERFAȚĂ POLITICO-ADMINISTRATIVĂ

### CONSIDERATIONS ON THE NOTION OF POLITICAL-ADMINISTRATIVE INTERFACE

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

*This article examines the different approaches to the notion of political-administrative interface in sociology, political science and administrative science. As a complex reality, the political-administrative interface is the critical link of the democratic system. Through the political-administrative interface, we understand the very close collaboration space between high elected officials and senior civil servants. The complexity of the political-administrative interface relations in a democratic regime is due to several factors, such as the structural and functional variables, of course, but also the conjuncture factors.*

**Keywords:** *political-administrative interface, civil servants, democratic system, political-administrative relations, compromise, elected officials.*

Noțiunea de interfață descifrată ca frontieră convențională între două sisteme sau unități, care permite schimburi de informații după anumite reguli, ajunge să fie utilizată și în științele sociale cu referire la domeniul complex al relațiilor politico-administrative. Termenul „interfață” este folosit în diverse domenii pentru a desemna un plan sau un spațiu în care au loc contacte sau schimburi. Se face trimitere la o arie de relații obligatorii sau facultative între organisme distincte, entități sau funcții cu atribute care le fac capabile de interacțiuni.

În context organizațional, aceste zone sunt esențiale pentru legăturile verticale, orizontale sau transversale care trebuie să mențină entitățile și persoanele care lucrează acolo. Fiecare dintre actorii implicați este văzut și, în general, se percepe el însuși - concomitent înzestrat cu autonomie, dependent de anumite aspecte, cât și dispus să primească, să considere și să furnizeze contribuții congruente cu statutul, misiunea sau expertiza sa.

S-a subliniat, în repetate rânduri, că deși este o realitate complexă, interfața politico-administrativă constituie veriga critică a sistemului democratic. [8] Procesele de comunicare au rolul de a asigura informarea, precum și consultarea, negocierea, dar și responsabilitatea, și controlul. Teoria reglementării sociale [11] consideră interfața drept un sistem concret de acțiune a cărui interdependență poate fi atât de puternică încât funcționarea interfeței să devină autonomă în comparație cu cea a entităților care interacționează sau chiar scopurile organizației. Conceptualizarea adecvată a unui astfel de spațiu trebuie, prin urmare, să permită

o caracterizare a elementelor-cheie care stau la baza relației, să justifice subiecții tratați și să impună criteriile pentru schimburile de informații.

În știința administrației noțiunea de interfață politico-administrativă se utilizează cu referire la interacțiunile dintre două sau mai multe funcții, organizații sau sisteme. În esență, acest spațiu este comunicativ și tranzacțional în scopuri de integrare și coordonare la nivel strategic, tactic sau operațional. La rândul său, știința politică tratează acest concept din perspectiva noțiunii de putere și a negocierii compromisului.

În ceea ce privește sociologia organizațiilor, majoritatea analizelor conferă un rol central actorilor din domeniu, conferindu-le atributul de „relee”. În esență, interfața este folosită pentru „desfășurarea proceselor informative și integrative pe care se bazează deciziile fundamentate pe diferite logici”. [9, p. 35]

Într-un regim politic democratic, interfața politico-administrativă se află în centrul funcționării oricărei puteri executive. Scopul comunicării este de a asigura calitatea informațiilor referitoare la deciziile care urmează a fi adoptate. De asemenea, în acest proces sunt mobilizați direct înalții oficiali în funcții eligibile și cei cu funcții administrative, elemente inseparabile ale unei astfel de puteri. Desigur, relațiile cu alte niveluri de guvernare nu pot fi subestimate. Important este de a asigura coerența și coordonarea pașilor din domeniile rezervate fiecărui participant la procesul decizional. În acest context, relațiile cu componentele societății civile (indivizi, grupuri, organizații), evoluția nevoilor acestora față de cele ale comunității și răspunsurile la aceste interpelări printr-o acțiune publică judicioasă (politici, programe, măsuri specifice) configurează, în general, temele prioritare ale discuțiilor. Disponibilitatea, alocarea și utilizarea resurselor, în special a celor financiare, și gestionarea personalului (profesionalismul, relevanța contribuțiilor și a beneficiilor, dar și loialitatea și probitatea) sunt, de asemenea, subiecte actuale.

Pentru a pune în lumină analiza problemelor și provocărilor, în special a celor etice, ridicate de necesitatea rapoartelor de interfață care implică un principal și un subordonat în sectorul public, este esențial să se analizeze statutul și atribuțiile formale, dar și abilitățile lor tranzacționale. Etosul, abilitățile profesionale și abilitățile personale sunt factori majori în contextul unei dinamici relaționale care este dedicată, în același timp, integrării și menținerii diferențierii.

În general, cultura organizațională sugerează sau ordonează pozițiile și dictează limitele comportamentului într-un astfel de cadru. Comportamentele pot fi obligatorii sau indispensabile, utile sau incidentale sau chiar inadecvate și necorespunzătoare. Și aceasta, în funcție de scopul organizației, de misiunea sau funcțiile serviciilor implicate, de natura poziției deținute de interlocutori și de repercusiunile, în special operaționale, a subiecților tratați.

Pentru a fi adecvat, conceptul de interfață trebuie, prin urmare, să permită recunoașterea prezenței strategiilor, a limitelor și a existenței frontierelor. Cu toate acestea, ultima precizare nu trebuie să conducă la reducerea potențialului acestor spații. Evident, aceste domenii au dimensiuni și ridică probleme mult mai largi și mai importante decât o simplă delimitare. Într-un cadru instituțional, există cu siguranță mai mulți parametri și constrângeri de luat în considerare. Conceptul ales ar trebui să faciliteze identificarea scopului unei entități organizaționale și a atribuțiilor actorilor. Acestea sunt, de obicei, formulate numai în termeni generali. Trebuie luate în considerare și trăsăturile dominante ale culturii politice a societății și criteriile acesteia. În special, cererea pentru bunurile și serviciile publice, varietatea acestora și calitatea lor. În mod similar, cerințele de transparență față de lideri, aleși sau numiți, și metodele lor determină rapoartele de interfață politico-administrativă, atât la nivel central cât și la cel local.

Complexitatea relațiilor de interfață politico-administrativă într-un regim democratic se datorează mai multor factori, cum ar fi variabilele structurale și funcționale, desigur, dar și fac-

torii de conjunctură. În ceea ce privește caracterul delicat al acestei relații obligatorii, el derivă, în primul rând, din statutul, mandatul și atributele (profesionale și personale) ale oficialilor politici și administrativi de rang înalt, care sunt responsabili pentru dirijarea acestor rapoarte. Fără îndoială, satisfacerea acestor provocări se datorează în mare parte etosului actorilor și viziunii sau cunoștințelor menținute pe termen lung.

Numeroși autori analizează responsabilitățile și rolurile oficialilor aleși și funcționarilor, adică interacțiunea dintre controlul politic și independența profesională în sânul guvernării. [10, p. 272] Controlul este „abilitatea de a defini direcția și de a menține supravegherea”. [10, p. 272] Independența implică „afirmarea unui punct de vedere profesional în elaborarea politicilor și aderarea la standardele profesionale în implementare”. [10, p. 272] Politica este „fenomenul legitim, într-o democrație, lupta permanentă pentru cucerirea sau păstrarea puterii. Puterea politică este reprezentată de acele persoane care își derivă legitimitatea de la un proces electoral și cei care sunt responsabili față de ei și sunt pe deplin asociați cu soarta lor. Administrația și funcționarii publici sunt subordonați - și este legitim - puterii politice”. [6, p. 103]

O problemă devine „politică” atunci când opinia publică se ocupă de ea, indiferent de importanța ei obiectivă. [6, p.104] Prin urmare, gestionarea „crizelor” este un aspect important al acțiunii politice. Orice schimbare a stării de lucruri existente este în detrimentul unor interese particulare și poate degenera într-o criză. Deficitul de acțiune este mai puțin perceptibil sau mai bine tolerat de opinia publică. Pe terenul politic, lipsa de acțiune este uneori mai rezistentă la critică decât acțiunea. [6, p.104]

Potrivit lui K. Hansen și N. Ejersbo, [7] politicienii au o logică inductivă, deoarece înțelegerea problemelor ei o elaborează pornind de la cererile individuale ale alegătorilor. Potrivit acestor autori, interesul politicienilor în cazurile alegerilor pe circumscripții nu este legat numai de dorința lor de a fi realeși, dar este și un mod de exercitare a controlului asupra administrației.

Conform lui J. Aberbach, R. Putnam și B. Rockman, [1] alocarea resurselor financiare este probabil sfera în care politicienii au cea mai mare influență. Pe de altă parte, faptul că le lipsesc abilitățile tehnice și cunoașterea slabă a problemelor pot fi uneori un obstacol în calea capacității lor de a-și asuma rolul strategic de conducere. [2] Expertiza este, prin urmare, principalul avantaj al funcționarilor publici, responsabili pentru gestionarea serviciilor publice în sfera administrativă.

Paradigma clasică în teoria organizației presupune că funcționarii sunt actorii programați ale căror acțiuni sunt ghidate de normele de drept, reglementările în vigoare și propria experiență. Doctrina Noului management public presupune că funcționarul public trebuie să activeze în conformitate cu indicatorii din sfera privată; trebuie să aibă ca scop eficiența la cel mai mic cost și ca prioritate cultura rezultatului. Cum poate fi oglindită realitatea empirică în relația dintre înaltul funcționar și oficialul ales cu care acesta interacționează? Experiența arată că funcționarul public știe cum să exploateze și unde poate ocupa suficient spațiu discreționar pentru a-și valorifica interesele profesionale și cele ale organizației sale.

Una dintre problemele principale ale cercetărilor privind interfața politico-administrativă este o dezbatere adesea normativă între dihotomie și complementaritate. J. Aberbach, R. Putnam și B. Rockman [1] sintetizează principalele modele de repartizare a responsabilității între politicieni și funcționarii publici în patru categorii, variind de la așa-numita dihotomie Wilsoniană, conform căreia politicienii sunt exclusiv factori de decizie politici la un „hibrid perfect” ipotetic.

P. Mouritzen și J. Svava [10] prezintă, la rândul lor, patru tipuri ideale de partajare a rolurilor între politicieni și funcționarii publici: separarea rolurilor, administrarea autonomă, adminis-



trarea receptivă și suprapunerea rolurilor. Realitatea empirică este, conform lui J. Aberbach, R. Putnam și B. Rockman, [1] un model de complementaritate politico-administrativă. J. Svara expune limitele viziunii dihotomice și propune complementaritate, [12, 13, 14, 15, 16] un model care este susținut de mai multe cercetări empirice. [3, 4, 5, 7]

Conform lui P. Mouritzen și J. Svara, [10, p. 274] controlul prea slab va avea drept consecință lipsa responsabilității administrative. Respectul funcționarilor pentru politicieni generează independența profesională, iar controlul generează responsabilitatea funcționarilor publici în fața politicului. Modelul de complementaritate se articulează în jurul influenței reciproce și al sprijinului reciproc între politicieni și funcționarii publici. Managerii contribuie la consolidarea democrației, în timp ce oficialii aleși contribuie la susținerea profesionalismului serviciului public. [13, p. 57] Relația este echilibrată atunci când oficialii aleși respectă funcționarii, iar aceștia din urmă sunt responsabili în fața oficialilor aleși. [15, p. 179] Acest lucru permite să se evite atât „patronajul”, adică triumful corupției politice asupra valorilor profesionale și, pe de altă parte, tehnocrația, adică triumful autoprocamațiilor experți asupra reprezentanților poporului. [10] Autorii identifică posibilitatea conceptuală a unei situații în care controlul politic și independența profesională sunt ambele slabe, ceea ce ar putea conduce la o derivă a guvernării și o situație de stagnare sau impas. [10, p. 274]

Studierea literaturii de specialitate cu privire la noțiunea de interfață politico-administrativă ne conduce la următoarele concluzii:

Prin interfața politico-administrativă înțelegem spațiul de colaborare foarte strânsă între înalții oficiali aleși și înalții funcționari publici. Pornind de la o abordare „instituționalistă”, putem afirma că structurarea și funcționarea aparatului politico-administrativ, la fel ca și reformele, urmează calea dependenței specifice legate de particularitățile sistemelor politice naționale. Datorită naturii sistemului politico-administrativ, interfața politico-administrativă a fost întotdeauna esențială în definirea și implementarea politicilor publice. Iar în acest domeniu expertiza este principalul avantaj al funcționarilor publici. Oficialii aleși, ca și cetățenii, depind de aceasta. Într-un context democratic, elaborarea unui sens comun este legat de noțiunea de consens social și ține de sfera politică. Comunicarea sensului administrativ puterii politice alimentează dezvoltarea consensului social. Modul în care politicile publice și direcțiile de politică sunt comunicate de politicieni sferei administrative influențează acțiunea publică, rolul interfeței politico-administrative devenind foarte important.

## BIBLIOGRAFIE

1. Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
2. Audette-Chapdelaine M. Interface politico-administrative locale et expertise: le point de vue des gestionnaires. Le cas du service de l'eau de la Ville de Montréal. În: *Politiques et management public*, 2014, 31 (3).
3. Demir T. The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political-Administrative Relations. În: *Public Administration Review*, 2009, 69 (5), p. 876-888.
4. Demir T., Reddick Ch. Understanding Shared Roles in Policy and Administration: An Empirical Study of Council-Manager Relations. În: *Public Administration Review*, 2012, 72 (4).
5. Giauque F. Trajectoires de modernisation et relations politico-administratives en Suisse. *Revue internationale des sciences administratives*, 2009, 75 (4), p. 757-781.
6. Gibert P. *Management public, management de la puissance publique*. În: *Politiques et management public*, 1986, 4 (2).



7. Hansen K. M., Ejersbo N. The relationship between politicians and administrators - A logic of disharmony. In: *Public Administration*, 2002, 80 (4).
8. Hood Ch. Relations entre ministres/politiciens et fonctionnaires: l'ancien et le nouveau marchandage. În: Guy B. Peters et Donald J. Savoie, *Gouvernance au XXIe siècle: revitaliser la fonction publique*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2001.
9. Lebraty J., Teller R. Diagnostic global d'entreprise: aspects comptables et financiers, 1994, Rueil-Malmaison, Éditions Liaisons.
10. Mouritzen P. E., Svava J. H. Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. University of Pittsburgh Press, 2002.
11. Reynaud J. D. Les règles du jeu - L'action collective et la régulation sociale. Edit. Armand Colin, 1997.
12. Svava J. H. Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities. În: *Public Administration Review*, 1985, 45 (1).
13. Svava J. H. The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration. În: *Public Administration Review*, 1998, 58 (1).
14. Svava J. H. Complementarity of Politics and Administration as a Legitimate Alternative to the Dichotomy Model. În: *Administration & Society*, 1999, 30 (6).
15. Svava J. H. The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 2001, 61 (2).
16. Svava J. H. Complexity in Political-Administrative Relations and the Limits of the Dichotomy Concept. *Administrative Theory & Praxis* 2006, 28 (1).

# MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE, DETERMINAREA VULNERABILITĂȚII DIN SECTORUL BANCAR ȘI APLICAREA MĂSURILOR DE REGLEMENTARE MACROPRODUCTIVĂ

## MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION, DETERMINING THE VULNERABILITY IN THE BANKING SECTOR, AND APPLYING MACRO-PRODUCTIVE REGULATORY MEASURES

Natalia ȘTEFÎRȚĂ,  
doctor în economie, Universitatea de Stat, Universitatea Tehnică,  
economist principal, Banca Națională a Moldovei

### SUMMARY

*The recent global financial crises have demonstrated the importance of understanding the sources of internal and global vulnerabilities that can lead to systemic financial imbalances. Early detection of vulnerability sources becomes important for regulatory action in a timely manner to reduce the growing vulnerability. These macroeconomic policy measures produce a stabilizing effect. The financial crisis has not accelerated the extreme spiral of falling prices, rising debt burdens and the chain of bankruptcies, as is the vulnerability of some economists.*

**Keywords:** financial crisis, macroeconomic framework, internal and global vulnerabilities, effect stabilizer, volatility indicator.

**1. Introducere.** Recentele crize financiare globale au demonstrat importanța înțelegerii surselor vulnerabilităților interne și globale care pot duce la dezechilibre financiare sisteme. Detectarea precoce a surselor de vulnerabilitate devine importantă pentru o acțiune de reglementare în timp util pentru a reduce vulnerabilitatea tot mai mare. Consiliul pentru Stabilitate Financiară, Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară și alte autorități competente depun eforturi pentru a consolida cadrul macroprudențial pentru reglementarea financiară. Știm din principiile teoriei și practicii că abordarea eșecurilor pieței necesită răspunsuri politice atât tactice și pe termen lung cât și de politici coordonate. Pentru a evita o cascadă de prăbușiri, guvernele sunt generoase în a garanta și acum a injecta capital nou în sistem. Băncile centrale din întreaga lume lucrează în ritm pentru salvarea economiei.

**2. Cadrul teoretic.** Aceste măsuri de politică macroeconomică produc un efect stabilizator. Criza financiară nu a accelerat spirala extremă a scăderii prețurilor, a creșterii sarcinilor datoriei și a lanțului de falimente, așa cum se simte vulnerabilitatea unor economiști. Băncile centrale și organizațiile internaționale au început să creeze un cadru pentru analiza stabilității financiare, care necesită dezvoltarea instrumentelor cantitative pentru măsurarea diferitelor aspecte ale stabilității financiare. Trebuie să recunoaștem că, în primul rând, instituții precum BCE și FMI contribuie la elaborarea unor seturi de indicatori de sustenabilitate financiară. BCE elaborează un cadru pentru analiza stabilității financiare și contribuie

la implementarea cu succes a unei politici privind supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și stabilitatea sistemului financiar al UE.

În special, ne vom concentra asupra activității desfășurate de Banca Centrală Europeană (BCE). Indicatorii și indicatorii de stabilitate financiară ai BCE acoperă întregul sistem financiar, cu un accent deosebit asupra sectorului bancar. În timp ce indicatorii FMI s-au axat, în cea mai mare parte, pe fluctuațiile pieței valorilor mobiliare. Cu toate acestea, recent, două institute au început activitatea coordonată de cercetare și au publicat documente comune. Pentru a identifica evenimentele sistemice, Banca Centrală Europeană (BCE) determină indicele de stres financiar (FSI) pentru fiecare țară și evaluează la ce nivel, în medie, există consecințe negative pentru economia reală.

Stresul financiar, potrivit analiștilor Institutului de Studii Financiare (Rusia), este acumularea de dezechilibre ascunse sau evidente, volumul critic al cărora conduce la consecințe accentuate negativ asupra sistemului financiar. În mod ideal, un sistem de măsurare a acestor riscuri ar trebui să facă parte integrantă dintr-un sistem de avertizare rapidă pentru crizele financiare. Experții BCE susțin că dezechilibrul considerabil este mai sistemic, cu atât schimbarea comună a variabilelor este mai mare, reflectând nivelul stresului financiar. Astfel, prin agregarea variabilelor de măsurare a stresului pe diferite tipuri de piețe financiare, puteți crea un indice de stres financiar care captează debutul și dezvoltarea unei crize. FSI este un indice compozit care constă din următoarele cinci componente:

(1) Rata de împrumuturi pe trei luni a pieței interbancare a titlurilor de stat trimestriale dintr-o anumită țară, (2) rentabilitatea trimestrială a acțiunilor negative (înmulțită cu minus unu, rezultate pozitive și zero nu a fost luată în considerare), (3) indicator al volatilității indicelui pieței de capital realizate, (4) indicator al volatilității realizate a cursului de schimb nominal efectiv, (5) indicator al volatilității realizate a randamentului titlurilor de stat pe termen de 3 luni.

Indicele FSI este valoarea medie a indicelui compozit, cu cât indexul este mai mare (cu cât este mai aproape de 3), cu atât este mai mare șocul (stresul);

$$FSI_{i,t} = \frac{\sum_{j=1}^5 q_{j,i,t}(Indj,i,t)}{5} \quad (1)$$

unde,

j - este o componentă a indicelui FSI, care variază de la 0 la 3;

i - țara analizată;

t - trimestru (sau 3 luni).

Acest indice a evidențiat șocuri și a estimat potențialul crizelor care au apărut mai devreme:

- criza financiară din Asia în 1997;
- criza din Rusia din 1998 - explozia unei bule de săpun în perioada 2000-2001;
- recenta criză financiară globală.

Scopul studiului este de a prezice apariția evenimentelor de sistem în trei etape: În primul rând, indicele de stres financiar se transformă într-o variabilă binară, numită „eveniment de sistem”. Variabila ia valoarea 1 când FSI se ridică peste pragul specificat în percentila 90 de răspândire așteptată a crizei într-un anumit trimestru și în fiecare țară. În al doilea rând, variabila dependentă este egală cu 1 dacă în cele șase trimestre care precedă evenimentele sistemului; este egal cu 0 în toate celelalte perioade. Variabila dependentă este indicatorul principal care semnalează cu exactitate un „eveniment de sistem”, care „clipește” cu 6 sferuri înainte de apariția evenimentului sistemului. În sfârșit, perioadele sunt eliminate atunci

când stresul financiar rămâne peste pragul stabilit, ceea ce indică evenimente sistemice. De asemenea, perioadele de calm (noncriză) sunt respinse din eșantionul analizat, care durează mai mult de 6 trimestre. A fost ales un orizont de timp egal cu exact șase blocuri, deoarece în acest timp autoritățile de reglementare pot lua măsuri pentru a preveni materializarea evenimentelor de sistem. Orizonturile orare mai scurte sunt mai puțin semnificative pentru autoritățile de reglementare, iar potențialul de acțiune preventivă devine mai scăzut. Cu toate acestea, pentru a determina fiabilitatea modelului, rezultatele sunt testate pentru orizonturi de timp în 2, 4 și 8 trimestre. De regulă, pragul indicatorului este selectat pe baza unor criterii informaționale, de exemplu, indicatorul de semnal de zgomot. Autorii definesc funcția de pierdere, care depinde de preferințele dintre tipurile de erori:

$$L(\mu) = \mu \left( \frac{C}{A + C} \right) + (1 - \mu) \left( \frac{B}{B + D} \right) \quad (2)$$

unde,

$C / (A + C)$  - proporția de semnale lipsă în perioadele de criză sau de eroare de tip I;

$B / (B + D)$  - proporția semnalelor false în perioadele fără criză sau eroarea de tip II;

$\mu$  - este preferința relativă între cele două tipuri de erori.

Indicatorul este „util” dacă, prin respingerea acestuia, autoritatea de reglementare primește pierderi mai mici decât luarea în considerare. Aceasta poate fi determinată de funcția de utilitate  $U$  după cum urmează:

$$U = \text{Min}[\mu, 1 - \mu] - L(\mu) \quad (3)$$

Dacă regulatorul ignoră semnalul indicat de indicator, poate fi întâlnită o pierdere (pierdere) egală cu  $\text{Min} [\mu, 1 - \mu]$ . Utilitatea  $U$  este calculată pentru fiecare indicator și pentru fiecare prag. Pentru un anumit set de preferințe, cel mai bun prag pentru un indicator este cel care oferă cel mai mare punctaj în ceea ce privește utilitatea dintre cei testați. Cel mai bun indicator este cel care atinge cel mai înalt nivel de utilitate între toți indicatorii.

Banca Centrală Europeană desfășoară, de asemenea, cercetări pentru a crea hărți de stabilitate financiară autoorganizatoare (SFSK) pentru a vizualiza sursele de riscuri sistemice și a prezice crizele financiare sistemice.

SKFS este o reprezentare bidimensională a unui spațiu multidimensional de stabilitate financiară, care vă permite să vedeți sursele individuale de vulnerabilități care provoacă riscuri sistemice. În acest model, vulnerabilitatea financiară este determinată prin împărțirea ciclului de stabilitate financiară în trei perioade: perioada premergătoare crizei, criza și postcriza. În clasificarea unui eșantion de date privind previziunile globale privind criza financiară, BCE estimează că rezultatele FSC sunt mai revelatoare decât cele dezvăluite de modelele de logit binecunoscute. Fiabilitatea modelului SKFS este în cele din urmă testată prin modificarea pragurilor, a preferințelor regulatorului și a orizontului de prognoză. Pentru a evalua impactul acestei crize, multe aspecte ale paradigmei anterioare crizei trebuie revizuite cu atenție, care este agenda actuală a băncilor centrale din întreaga lume. Criza financiară din 2007-2008 a dezvăluit limitele canalelor tradiționale cu care a lucrat politica monetară a BCE și a altor țări. Tendința dezbaterilor actuale din mediul academic se îndreaptă spre dezvoltarea unor dispozitive macroprudențiale care sunt recunoscute pentru a identifica semnele potențiale ale vulnerabilității financiare a unei țări. Politicile macroprudențiale au drept scop atenuarea impactului riscurilor sistemice și transformarea sistemului financiar într-o mai mare rezistență la consecințele acestora. Dat fiind rolul fundamental al băncilor în majoritatea țărilor, viitorul sectorului bancar în perioada postcriză este o ches-

tiune de importanță vitală. Astfel, asigurarea stabilității sistemului financiar rămâne una dintre principalele sarcini ale băncilor centrale.

Într-o perioadă de dificultăți financiare, este posibil ca banca să nu poată plăti integral și la timp toți creditorii. Aceste pierderi, contabilizate în bilanțul creditorului, vor duce la neîndeplinirea obligațiilor de plată pe termen scurt. Aceasta, la rândul său, va conduce la o reducere a capitalului, lansând, astfel, o cascadă de pierderi și neplăți. Această cascadă poate duce la distrugerea întregului sistem și la răspândirea problemelor financiare în întreaga țară. Cadrul tradițional de reglementare pentru determinarea instituțiilor strategice este de a clasifica instituțiile în sistem în ceea ce privește mărimea bilanțului. Un rang similar a început cu Banca Continental din Illinois în 1984, când autoritățile de reglementare s-au preocupat, că neplata băncii ar putea declanșa o criză sistemică. Banca a suferit din cauza mai multor defecțiuni din portofoliul de împrumuturi neperformante din finanțarea sectorului energetic, precum și pierderi din partea altor clienți. Ca rezultat, Moody's a redus categoria de sub ratingul „Aaa” la bancă. Acest lucru a dus la o retragere masivă a banilor, provocând o criză a lichidităților. Autoritățile de reglementare au fost îngrijorate că pierderea financiară a băncii centrale, de 45 de miliarde de dolari, ar putea fi împărțită la mai mult de 1.000 de bănci, care ar putea ridica falimentul și muta cascada după aceasta. De atunci, Bank Continental și încă zece dintre cele mai mari bănci americane au început să conducă lista băncilor strategice care sunt bănci „prea mari pentru a eșua”. Cu toate acestea, turbulențele financiare recente au arătat că instituțiile relativ mici pot prezenta, de asemenea, un „risc semnificativ de eșec” pentru sistem. În 1998, Rezerva Federală din New York a organizat un plan de salvare pentru fondul de hedging Long Term Capital Management (denumit în continuare LTCM), prudența fiind că lichidarea activelor sale ar fi putut genera răspândirea riscului la numeroasele sale contrapartide. Valoarea contabilă a activelor LTCM a fost de aproximativ 125 miliarde de dolari, iar capitalul - de 4 miliarde de dolari.

Cu toate acestea, activele extrabilanțiere ale fondului s-au ridicat la 1 trilion de dolari americani. Cele mai mari contrapărți ale LTCM au monitorizat îndeaproape tranzacțiile bilaterale cu aceasta, dar nu au luat cunoștință de toate operațiunile off-balance LTCM. Un exemplu de LTCM a subliniat importanța nivelului de interconectare în evaluarea riscurilor sistemice ale instituțiilor financiare. Principalele criterii pentru evaluarea semnificației sistemice sunt evaluarea impactului potențial negativ al unei instituții financiare asupra sistemului financiar și asupra economiei reale. Aceste criterii ar trebui să ia în considerare atât canalele directe cât și cele indirecte. Primul criteriu este dimensiunea unei instituții financiare. Mărimea bilanțului și a elementelor din afara bilanțului băncii indică gradul de expunere la riscul sistemic. Cu toate acestea, turbulențele financiare recente au arătat că instituțiile relativ mici pot prezenta, de asemenea, un „risc semnificativ de eșec” pentru sistem. Prin urmare, un alt criteriu important este comportamental: „mic” în ceea ce privește dimensiunea băncilor poate fi, de asemenea, important din punct de vedere sistemic din cauza colectivității acțiunilor cu alte bănci mici similare, deoarece, de regulă, pot fi supuși șocului în același timp sau reacții comportamentale similare la acest șoc. Acest lucru se poate întâmpla dacă instituțiile sunt expuse unor factori de risc comuni (de exemplu, datorită asemănării modelelor de afaceri ale băncilor). Astfel, mărimea activelor bilanțiere nu este un indicator fiabil al riscului sistemic. Se știe că recenta criză a fost cauzată de prăbușirea pieței imobiliare din SUA în 2007 și de creșterea ratelor dobânzilor, care au determinat mai mulți proprietari de locuințe să-și asume obligații de creanță ipotecă și să introducă o vânzare de garanții. Ca urmare, titlurile garantate cu ipotecă au condus proprietarii acestora la pierderi uriașe, ceea ce a încălcat stabilitatea financiară a băncilor care le-au vândut. Operând pe piața creditelor ipotecare din SUA, piețele bancare și financiare și-au consolidat din

ce în ce mai mult interconectarea la nivel global, ceea ce a expus criza și răspândirea rapidă în aproape toate țările dezvoltate. La începutul crizei, la 15 septembrie 2008, Lehman Brothers, o bancă americană de investiții, a depus faliment, ceea ce a dus la o dezintegrare aproape totală a piețelor interbancare. Cu toate acestea, aceste piețe au o valoare specială (sistemică) pentru furnizarea de lichidități băncilor. O tendință de risc moral a apărut printre băncile mari (semnificative din punct de vedere sistemic), adică în măsura în care sunt mari, au început să se bazeze pe asistență din partea statului în caz de neîndeplinire a obligațiilor și faliment. Lipsa lichidității și prăbușirea pieței bursiere au contribuit la răspândirea rapidă a problemelor financiare de la o instituție la alta, într-un stil domino. Evident, funcționarea ineficientă a sectorului bancar ca intermediar financiar duce la o deteriorare a nivelului de creditare a sectorului real al economiei. Astfel de instituții financiare includ: Lehman Brothers, Merrill Lynch, Fannie Mae, Freddie Mac, Washington Mutual, Wachovia și Aig.<sup>4</sup> În 2009, Fondul Monetar Internațional (FMI) a estimat costul total al crizei financiare pentru Statele Unite (11,9 miliarde de dolari), inclusiv costul măsurilor de urgență de la stat pentru a salva instituțiile financiare cu probleme. Din ianuarie 2008 până în prezent, 474 de bănci din SUA nu au putut rezista riscului sistemic și au fost declarate în stare de faliment de către FDIC.<sup>5</sup> Lista băncilor expuse riscului sistemic este actualizată săptămânal. Pentru a restabili stabilitatea sistemului financiar, guvernele și băncile centrale din întreaga lume au fost forțate să recurgă la măsuri nestandardizate fără precedent, dintre care multe au încă un loc de a fi și de a se dezvolta. Autoritățile de reglementare din diferite țări au utilizat măsuri diferite pentru a face față riscurilor sistemice ale piețelor financiare. [2] Măsurile conțin, în cea mai mare parte, instrumente prudențiale. Personalul FMI a identificat 10 instrumente-cheie care au fost folosite cel mai frecvent pentru a asigura stabilitatea. Instrumentele financiare macroprudențiale sunt clasificate în trei categorii:

- managementul riscului de credit: raportul LTV (raportul împrumut-valoare), raportul DTI (raportul datorie-venituri), limitarea emisiunii de credite în valută străină;

- managementul riscului de lichiditate: limitele poziției valutare nete deschise, neconcordanța dintre valută (poziția deschisă netă a ONP), limitele privind discrepanțele în termeni de durată, cerințele privind rezervele minime obligatorii;

- gestionarea adecvării capitalului: cerințe de capital anticiclice, rezervări dinamice și limite privind repartizarea profiturilor. Instrumentele au fost folosite pentru a atenua cele mai frecvente patru tipuri de risc sistemic: riscurile generate de creșterea constantă a creditului și, prin urmare, de creșterea inflației; riscuri asociate cu creșterea excesivă a pârghiei de credit, a riscurilor sistemice de lichiditate; și riscurile asociate fluxurilor de capital mari și volatile, inclusiv împrumuturile în valută [3]. Măsurile macroprudențiale au o serie de avantaje în comparație cu instrumentele altor tipuri de politică economică în domeniul soluționării problemei riscului sistemic al sectorului financiar. În răspunsurile lor, autoritățile țării arată că instrumentele macroprudențiale sunt mai puțin camuflate decât instrumentele monetare și sunt mai flexibile decât majoritatea instrumentelor financiare. Multe instrumente (de exemplu, limitele privind LTV, DTI, împrumuturile în valută etc.) pot fi adaptate la riscurile anumitor sectoare sau portofolii de împrumut, fără a genera o scădere generală a activității economice, limitând, astfel, costul intervenției guvernamentale. Unele țări au introdus limite la împrumuturile în valută. Aceste instrumente sunt utile în special atunci când nu este de dorit înăsprirea politicii monetare. Băncile centrale

<sup>4</sup> <https://www.govinfo.gov/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=maZu09OBquhNKdVatv6iusrNgUkwM7Jme6rYCbCX7I,&dl>

<sup>5</sup> <https://www.fdic.gov/>

din diferite țări aleg instrumente care sunt eficiente și ușor de implementat. Crearea instrumentelor anticiclice este o practică obișnuită. Instrumentele de creștere a creditelor, cum ar fi limitele LTV, sunt utilizate cel mai des. În China, autoritățile de reglementare au reușit să reducă creșterea creditelor și inflația prețurilor locuințelor în 2016, care includea și măsuri fiscale și monetare. [1] În Columbia, autoritățile de reglementare au luat măsuri în 1999 pentru a limita impactul băncilor asupra riscului de neplată. Creșterea creditelor neperformante a scăzut și a rămas la un nivel scăzut, în timp ce statul a reușit să păstreze nivelurile anterioare de creditare cu amănuntul.

În Europa de Est, autoritățile de reglementare au luat o serie de măsuri pentru reducerea creditării bancare în valută. Măsurile au fost eficiente în încetinirea creșterii creditului, deși ele au fost eludate parțial prin activitatea de creditare a instituțiilor nonbancare (societăți de leasing) și a băncilor subsidiare străine.

În Spania, autoritățile de reglementare au introdus redundanța dinamică ca instrument al politicii macroprudențiale în anul 2000. Instrumentul a fost eficient, capabil să absoarbă pierderi de credite în creștere în timpul crizei financiare globale, însă acoperirea a fost mai puțin completă din cauza severității pierderilor efective.

În Coreea, autoritățile de reglementare au luat măsuri după criza financiară pentru a face față creșterii riscurilor asociate fluxurilor de capital. Acestea au fost eficiente în combaterea împrumuturilor externe pe termen scurt ale băncilor, care a scăzut cu aproximativ 30% sub nivelul său anterior crizei din 2010-2011.

Expertul Autorității de supraveghere financiară din Coreea, J. H. Joe (2012), oferă modelul său pentru evaluarea riscului sistemic al sectorului bancar. Această lucrare a fost premiată cu titlul de cea mai bună lucrare a Institutului de Stabilitate Financiară din 2012. Studiile anterioare privind modelarea rețelei au investigat efectul infecției sistemice, care rezultă din eșecul ipotetic al unei instituții financiare în sistem. Întrucât instituțiile financiare din același sector financiar au portofolii similare de active și de majorare de capital, acestea sunt susceptibile de a fi supuse unei forme generale de șoc și au posibilitatea de faliment simultan. Acest comportament este explicat de economiști ca fiind comportamentul turmelor. În 2010, autoritățile de reglementare din Noua Zeelandă au introdus două inconsecvențe de lichiditate și un raport de finanțare pentru a limita riscul de lichiditate al băncilor. Imediat după ce autoritățile de reglementare au anunțat decizia de a introduce noi coeficienți, băncile au început imediat să îmbunătățească partea pasivă a bilanțurilor lor. În Statele Unite, a fost introdusă rata minimă de îndatorare pentru bănci în 1991. Coeficientul nu a fost ajustat în timp ca răspuns la circumstanțele în schimbare, însă slăbiciunea esențială a fost că nu se aplica băncilor de investiții după 2004. Ca rezultat al discrepanțelor în cerințele de reglementare, efectul de levier a crescut semnificativ în rândul băncilor de investiții, dar a rămas scăzut în băncile comerciale. Analiza valorii sistemice a instituției financiare din Republica Cehă și analiza aprofundată a indicatorilor cantitativi consolidați. În indicatorii cantitativi compoziți se utilizează până la doi indicatori obținuți în analiza rețelelor. Aplică metodele de analiză la băncile centrale, la Banca Națională a Republicii Cehe, în care categoriile de interese sunt importante pentru sectorul bancar.

Potrivit unui studiu realizat de doi autori, Demirguc-Kunt Detragiache, situația din sistemul bancar poate fi evaluată ca o criză dacă este îndeplinită, cel puțin, una dintre următoarele condiții: ponderea activelor neperformante în totalul activelor depășește 10%; costul restabilirii sistemului bancar depășește 2% din PIB; problemele sectorului bancar au condus la naționalizarea unei părți semnificative (peste 10%) a sectorului bancar; există o retragere masivă a depozitelor sau sunt impuse restricții privind plățile lor, sunt anunțate „sărbătorile bancare”. Experiența mai multor țări demonstrează anumite succese în utili-

zarea instrumentelor macroprudențiale. Unele țări utilizează aceste instrumente în mod separat, altele în combinație (și în coordonare cu alte politici economice); unele folosesc instrumente fixe, altele fac ajustări (ambele reguli sunt folosite ca discreție). Experiența lor arată că, în diferite grade, instrumentele pot fi eficiente în diferite circumstanțe, indiferent de mărimea sectorului lor financiar sau a regimului cursului de schimb.

**Concluzii.** Studiile realizate permit să fie studiate conținutul teoretic al categoriilor economice „stabilitatea sistemului bancar”, „reglementarea macroprudențială”, „sistemul de formare a băncii” și „riscul de sistem” în sistemul relațiilor dintre sistemul bancar și diferențele dintre ele ca obiecte de reglementare, studiate între obiecte și funcții ale reglementării macroprudențiale și ale microprudenței administrare, a analizat diferențele dintre sarcinile și instrumentele politicii monetare și politica macroprudențială, diferențele dintre termenii „risc sistemic” și „risc sistematic”, precum și „riscul de sistem” și „criza sistemului” au analizat experiența străină a autorităților de reglementare financiară a băncilor centrale în asigurarea stabilității financiare a sistemului bancar.

### BIBLIOGRAFIE

1. Johan A. Lybeck, Istoria globală a crizelor financiare (2007-2010), București, 2012.
2. Warren Buffett, George Soros, Paul Volcker, Criza economică și protecției sa, București, 2009.
3. Veaceslav Ioniță, Alexandru Net, Victor Sula, Ghenadie Russu. Criza economică - impact și măsuri de răspuns. București, 2015.



## CALITATEA SERVICIILOR PUBLICE – CONSIDERAȚIUNI GENERALE ȘI SISTEME DE MANAGEMENT

### QUALITY OF PUBLIC SERVICES - GENERAL CONSIDERATIONS AND MANAGEMENT SYSTEMS

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

#### SUMMARY

*The quality of public services delivered determines the positive image of the public administration, regardless of its level - central or local. Nowadays, the concept of quality is differently perceived in both scientific works and existing legislation. In the latter's case, public services quality, and especially local public services quality, is approached in a non-consistent manner. In the meantime, public services users in the Republic of Moldova become more and more demanding, while public administration must keep up to the new requirements, implementing quality management systems. On the other hand, public administration authorities must not start from scratch, given both scholars' works and international practices contain extensive experience in the field, which, after being implemented and adjusted, could substantially contribute to existing public services quality-related issues resolution.*

**Keywords:** public services, quality, quality basic concepts, quality management systems, public administration.

Mult timp, chiar foarte mult timp, în administrația publică din Republica Moldova problema principală a fost existența sau, mai ales, inexistența serviciilor publice, iar calitatea acestora rămânea oarecum în umbră.

Astăzi însă observăm o schimbare atât a percepției administrației, cât și a percepției utilizatorilor față de problema calității. Atât funcționarii publici implicați în activități prestatore, cât și utilizatorii de servicii publice devin din ce în ce mai exigenți. Considerăm că un factor care a contribuit la schimbarea acestei poziții este posibilitatea relativ simplă a vizitării altor sisteme administrative (cu un alt nivel al calității serviciilor publice), compararea lor cu situația existentă în Republica Moldova și, în consecință, tragerea concluziilor de rigoare.

Astfel, putem afirma că, în sfârșit, problema asigurării calității serviciilor publice este percepută ca fiind una deosebit de importantă atât în sistemul administrației publice, cât și în afara acestuia, de utilizatorii de servicii publice.

Mai mult decât atât, problema calității serviciilor publice a făcut, practic, obiectul tuturor programelor de guvernare din ultimii ani. Astfel, în Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova sunt indicate ca fiind obiective aparte următoarele:

- introducerea *standardelor europene de siguranță și calitate la diverse tipuri de servicii publice* (transport, întreținere a drumurilor etc.);
- promovarea și stimularea politicilor de cooperare intercomunitară pentru prestarea *serviciilor publice de calitate*;

- introducerea *standardelor minime de calitate pentru serviciile publice*, precum și a instrumentelor de depunere a reclamațiilor cu privire la serviciile publice prestate sub standard. [7]

La nivel local, această problemă, deși evident percepută, nu și-a găsit reflectare legislativă uniformă. Astfel, în Legea privind administrația publică locală nr. 436/2006 nu avem nicio prevedere referitoare la calitatea serviciilor publice, deși tangențial aspectele legate de calitate sunt reflectate separat în unele acte normative care reglementează aparte anumite servicii publice (de exemplu, în Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr. 303/2013, în care se specifică că „calitatea serviciului furnizat/prestat” este un principiu de organizare și funcționare a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare. [4, art. 10]

Cele expuse mai sus ne demonstrează că, la nivel legislativ, nu există o abordare uniformă a calității. La nivel de doctrină, situația este oarecum mai clară, deși concepțiile specialiștilor în domeniul privind calitatea, în general, și calitatea serviciilor publice, în particular, diferă.

Etimologic, însuși cuvântul „*calitate*” provine de „*qualis*” (ceea ce există de la sine), termen utilizat de Aristotel. [1, p. 16]

Ulterior, Dimitrie Cantemir preia ideile lui Aristotel și identifică 3 categorii – *ceiță*, ceea ce este (substanță), *căiță*, cât este (cantitatea), *feldeiță*, cum este (calitatea). [1, p. 17]

Într-o definiție foarte generală din Dicționarul explicativ al limbii române se afirmă: „Calitatea este totalitatea însușirilor și laturilor esențiale în virtutea cărora un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri. Însușire (bună sau rea), fel de a fi (bun sau rău)”. [3, p. 336]

În mediul economic, „calitatea” posedă înțelesuri specifice, fiind asociată unor enunțuri de tipul: „satisfacerea cerințelor clientului”, cu tot ce presupune acest lucru: „exelență” sau „conformitate cu cerințele”. [5, p. 15]

Conform terminologiei ISO 9000:2000, prin calitate se înțelege „*ansamblul de proprietăți și caracteristici ale unui bun sau serviciu care îi conferă acestuia aptitudinea de a satisface necesitățile exprimate sau implicite*”. [2, p. 451]

Autorul József Topár, care se axează, în special, ca calitatea serviciilor publice educaționale și de sănătate în Ungaria, definește calitatea serviciilor publice ca fiind „satisfacerea tuturor așteptărilor exprimate și neexprimate de client (utilizator, partener)”. [10, p. 75]

Potrivit cercetătorului Valentina Boghiu, „calitatea este ceea ce face diferența între lucrurile excelente și inferioare sau, cu alte cuvinte, calitatea face diferența dintre succes și eșec”. [2, p. 451]

În ceea ce privește managementul calității serviciilor publice, autorul Irina Todos îl definește ca reprezentând „acea parte a științei managementului, care se ocupă cu planificarea, organizarea și coordonarea, asigurarea, certificarea, ținerea sub control și îmbunătățirea continuă a calității în cadrul firmei”. [8, p. 89]

Dezvoltând definiția precedentă, putem afirma că managementul calității serviciilor publice reprezintă „o ramură a științei manageriale care se ocupă cu planificarea, organizarea și coordonarea, asigurarea, certificarea, ținerea sub control și îmbunătățirea continuă a calității serviciilor prestate de administrația publică”.

La rândul său, sistemul de management al calității reprezintă ansamblul de structuri organizatorice, responsabilități, proceduri, procese și resurse, care are ca scop ținerea sub control a unei organizații în domeniul calității. [3, p. 337]

Unul din primele sisteme de control al calității a fost elaborat de F. Taylor, care avea drept scop detectarea și eliminarea defectelor (rebutului) și se limita la inspecția și controlul calității produselor finite. [1, p. 19]

Dezavantajul sistemului lui Taylor consta în faptul că managementul calității se reducea doar asupra controlului final, și anume, se înlăturau defectele deja existente, identificate.

Acest sistem împiedica apariția unor produse necorespunzătoare pe piață, dar nu și în producție. [1, p. 19]

Conform opiniilor autorilor contemporani, elementele unui sistem de management al calității sunt structurate pe patru domenii:

- responsabilitatea managementului;
- managementul resurselor;
- realizarea produselor/serviciilor;
- măsurare, analiză și îmbunătățire. [3, p. 337]

Mai mult decât atât, la începutul secolului al XXI-lea, s-a conturat o nouă direcție a managementului calității, care presupune abordarea integrată a managementului calității. Managementul integrat al calității permite satisfacerea cerințelor mediului extern al organizației (cerințele clienților și ale societății în ansamblu) și ale mediului său intern, referitoare la creșterea eficienței tuturor proceselor, punând accentul pe formarea și motivarea personalului. [9, p. 69]

Implementarea principiilor managementului calității va îmbunătăți procesul de prestare a serviciilor publice prin: [2, p. 452]

1. Crearea și aducerea la cunoștința tuturor funcționarilor a unei declarații despre scopurile și planurile organizației. Conducerea trebuie să demonstreze în mod continuu acordul său cu declarația.

2. Expunerea noii filozofii conducerii superioare și întregului personal. Este evident că numai un personal care înțelege încotro se îndreaptă o organizația va activa în calitate de „motor” al acesteia.

3. Includerea planului de inspecție pentru îmbunătățirea proceselor și reducerea costurilor. [2, p. 452] În sistemul administrativ, unde resursele sunt limitate, e nevoie ca acestea să fie gestionate eficient.

4. Renunțarea la practica adjudecării concursurilor, ținând cont doar de prețuri. [2, p. 452] Ne place ori nu, de cele mai dese ori, pentru a obține calitate, trebuie să investești resurse. Din acest motiv, ofertele la licitații trebuie evaluate din punctul de vedere al coraportului preț-calitate, nu doar din perspectiva prețului.

5. Crearea unui climat propice inovației. [2, p. 452] E vremea 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.

6. Introducerea educației și a îmbunătățirii personale. [2, p. 452] Am dezvoltat aici ideea autorului sus-numit, referindu-ne și la instruirea profesională. Astfel, resursa umană este determinantă atunci când este vorba despre prestarea serviciilor publice. La concret, unii funcționari utilizează cunoștințe și tehnici depășite de timp, în timp ce alții sunt mereu în pas cu schimbările. Evident, anume instruirii, inclusiv instruirii și dezvoltării continue, îi revine rolul hotărâtor în asigurarea și menținerea unui nivel de dezvoltare profesională care să asigure o activitate calitativă a unui funcționar public. Un rol deosebit de important în acest sens îi revine, evident, Academiei de Administrare Publică. Deosebit de sugestive în acest sens ne par cuvintele autorului Ion Paladi: *„Într-o țară ca Republica Moldova populația merită să facă uz de servicii bune, iar administrația publică trebuie se le presteze nu cu experiență acumulată întâmplător, nu cu cunoștințe din alte profesii, ci prin cunoștințe specializate obținute prin instruire sistematică și profesională”*. [6, p. 193]

7. Acționarea pentru realizarea transformării. În administrația publică sunt necesare „noi forme organizatorice, precum și noi moduri de prestare a serviciilor publice”. [2, p. 453]

În **concluzie**, calitatea serviciilor prestate determină buna imagine a administrației publice, indiferent de nivelul acesteia – central ori local. Noțiunea de calitate este astăzi percepută diferit atât în literatura de specialitate, cât și în legislație, unde abordările privind calitatea serviciilor publice, în special a celor locale, sunt neuniforme. Totodată, utilizatorii de servicii publice din Republica Moldova devin din ce în ce mai exigenți, iar administrația publică trebuie să țină pasul cu noile lor cerințe, implementând sisteme de management al calității. Totuși nu e nevoie ca autoritățile administrației publice să pornească de pe loc gol, deoarece atât doctrina cât și practica internațională dispun de o vastă experiență în acest sens, care, odată preluată și adaptată, ar putea contribui substanțial la soluționarea problemelor existente privind calitatea serviciilor publice.

### BIBLIOGRAFIE

1. Baci S. Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior. Chișinău: ASEM, 2014, 437 p.
2. Boghiu V. Formarea culturii în domeniul calității – necesitate pentru îmbunătățirea serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2016, pp. 451-453.
3. Glodeanu S. Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, pp. 336-339.
4. Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr. 303 din 13.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2014, nr. 60-65.
5. Oprescu C. Tendințe actuale în relația dintre managementul resurselor umane și sistemul integrat de management. București: Economica, 2016, 136 p.
6. Paladi I. Reforma serviciilor publice, orientarea spre cetățean. În: Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice. Materialele Conferinței internaționale din 19 mai 1998. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, pp. 193-197.
7. Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova pe anii 2016-2018. În: <https://gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program> (vizitat pe 15.04.2019).
8. Todos I. Calitatea serviciilor publice locale: aspecte manageriale ale sectorului de alimentare cu apă și canalizare. În: Buletinul Științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, 2009, nr. 2 (2), pp. 73-92.
9. Tofan T. Indicatorii de performanță ai managementului calității și abordarea standardelor ISO 9001, 14001, 22000 în cadrul unui sistem integrat de management al calității. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2011, nr. 3, pp. 69-72.
10. Topár J. Quality Management in Public Service. „Club of Economics in Miskolc” TMP. Vol. 4, 2007, pp. 75-80.

## PERSONALUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN CONDIȚIILE DESCENTRALIZĂRII ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION STAFF IN THE CONDITIONS OF DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Tatiana CASTRAȘAN,**  
metodist principal, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*One of the tasks of the Republic of Moldova for more than two decades remains to modernize the local public administration system. Modernization will be possible if we'll have a professional staff dedicated to solving citizens' problems. The staff of local public administration consists of: dignitaries, elected local and civil servants. When we'll build a body of professional employees, then reforms will give results.*

**Keywords:** local public administration, dignitaries, elected local, civil servants, reforms.

Autoadministrarea locală joacă un rol deosebit în viața colectivităților locale, a cetățenilor și se realizează de autoritățile administrației publice locale proprii pentru fiecare unitate administrativ-teritorială.

Autoritățile administrației publice locale, care guvernează la nivel local, sunt definite expres de lege, ca autorități reprezentative, respectiv, deliberative și executive ale unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea. Acestea sunt alese direct sau indirect în vederea soluționării problemelor de interes local sau, după caz, a coordonării activității consiliilor locale la realizarea sarcinilor publice de interes raional. În acest sens, în temeiul art. 112, alin. (2) din Constituție, consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe. De asemenea, potrivit art. 113, alin. (1) din Constituție, consiliul raional coordonează activitatea consiliilor sătești și orășenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional.

Nu este pentru nimeni un secret că autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova reușesc cu greu să realizeze sarcinile și competențele stabilite de legislație aflându-se în incapacitate de a face față din punct de vedere organizațional, instituțional, financiar și managerial. Despre situația privind personalul anajat în domeniul administrației publice locale, unele relatări le regăsim în Strategia națională de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018, aprobată prin Legea nr. 68 din 05.04.2012 [4] în care se menționează că funcționarea autorităților administrației publice locale este afectată atât de neconcordanța funcțională determinată de limitările de personal, cât și de practica defectuoasă în domeniul managementului resurselor umane, în ceea ce privește angajarea, motivarea și promovarea funcționarilor locali. Toate acestea, conchide legiuitorul Republicii Moldova, conduc la un grad de atractivitate redusă a locurilor de muncă în administrația publică locală și, ca urma-

re, la o calitate și o calificare inadecvată a personalului. Primarii afirmă necesitatea îmbunătățirii pregătirii profesionale și a competențelor funcționarilor publici în câteva domenii foarte importante: managementul public și de proiect, managementul financiar, tehnologia informațiilor, limbile străine etc. Utilizarea frecventă a unor instrumente netransparente și ilegale de recrutare a personalului în administrația publică locală favorizează clientelismul, nepotismul și politizarea funcției publice la nivel local, deși accesul în funcția publică este condiționat de principiul transparenței, iar funcționarul public se bucură de stabilitate în funcția publică, statuat în lege, și trebuie să fie protejat de presiuni nelegitime. Astfel, conform studiilor elaborate în contextul priorității de descentralizare, se atestă existența unor practici neconforme de recrutare/promovare a personalului la nivelul administrației publice locale: recrutarea fără anunțuri publice prealabile, pe baza unor proceduri informale (relații personale, politice sau de familie).

În încercarea de a categorisi cumva personalul angajat în domeniul administrației publice locale putem identifica:

1. Funcționari publici, activitatea cărora este reglementată de Legea nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 04.07.2008 [2].

2. Persoanele cu funcții de demnitate publică, activitatea cărora este reglementată de Legea nr. 199 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică din 16.07.2010 [3].

3. Aleșii locali, activitatea cărora este reglementată de Legea nr. 768 cu privire la statutul alesului local din 02.02.2000 [5].

Vorbind despre funcționarii publici, conform prevederilor Legii 158 în cadrul autorităților locale pot fi doar funcții de execuție și de conducere.

În contextul în care administrația publică trece printr-un proces general de reformă ce are drept scop „umanizarea”, flexibilizarea și eficientizarea sa, s-au proiectat strategii specifice care să aducă reforma și în managementul resurselor umane. Cu referire la managementul resurselor umane în APL sunt orientate spre diminuarea următoarelor lacune:

- lipsa performanței funcționale a APL cauzată de limitările de personal și de practicile defectuoase în managementul resurselor umane;
- practica defectuoasă în domeniul managementului resurselor umane în ceea ce privește angajarea, motivarea și promovarea funcționarilor locali;
- utilizarea frecventă a unor instrumente netransparente și ilegale de recrutare a personalului în APL favorizează clientelismul, nepotismul și politizarea funcției publice la nivel local;
- grupurile vulnerabile ale populației întâmpină greutăți în accesarea serviciilor publice locale;
- discriminarea, participarea modestă a cetățenilor, precum și insuficiența de transparență și responsabilizare [1; p. 14].

Diminuarea acestor lacune nu este posibilă fără aplicarea unor politici și practici eficiente de management al resurselor umane. Eficacitatea activității autorităților publice locale depinde de mai mulți factori, cel mai important fiind factorul uman, promotorul tuturor reformelor și schimbărilor la care este supusă astăzi administrația publică.

Actualmente, în gestiunea personalului public trebuie ținut cont și de faptul că asupra personalului public acționează un șir de atribuții legale pe care trebuie să le exercite în interes public.

Soluția cea mai eficientă pentru soluționarea problemelor cu care se confruntă administrația publică locală o constituie aplicarea sistemului de merit sau de carieră al funcționarilor publici, care predomină în majoritatea statelor europene. Acesta se definește

prin combinarea multiplelor elemente și se caracterizează prin trăsături specifice cum ar fi: se aplică la angajarea funcționarilor specialiști pentru autoritățile publice specializate; recrutarea funcționarului se face în baza unei cariere specifice pe parcursul căreia el este promovat și remunerarea sa crește în funcție de reglementările statutare; recrutarea în posturi ierarhice se face din mediul organizației, fiind ca o succesiune ierarhică a postului; progresarea ierarhică în post se efectuează în succesiune de la o treaptă la alta, iar condițiile de derulare sunt determinate de legi și regulamente care permit ocuparea posturilor succesiv.

Personalul care nu este angajat în urma unui favoritism politic și este protejat de înlăturarea din funcție datorită unor acțiuni „politice”, adică fără un motiv temeinic, care ar putea fi: incapacitatea salariatului de a-și îndeplini funcția în baza insuficienței de cunoștințe, de deprinderi practice și a neîndeplinirii sarcinii de serviciu în timpul destinat sau a încălcării unor reguli interne de muncă, niciun oficial ales, politician sau partid politic nu pot concedia un angajat. Anume inabilitatea de a înlătura din funcție un angajat fără un motiv temeinic asigură succesul și stabilitatea în gestiunea autorității publice și oferirea serviciilor publice; toți angajații și candidații pentru posturi trebuie să fie tratați echitabil și corect în toate aspectele managementului de personal, fără referire la afiliere politică, rasă, culoare, religie, origine națională, gen, stare civilă, vârstă sau, eventual, handicap, precum și cu o considerare corespunzătoare a aspectelor private și a celor ce țin de drepturile constituționale. Într-un sistem de merit, după cum s-a menționat, funcționarii sunt angajați în baza calificării lor pentru a efectua o anumită muncă, astfel devenind cei mai performanți în efectuarea acestei munci, asigurând o livrare mult mai eficientă a serviciilor publice. Un obiectiv important al sistemului de merit îl constituie protejarea și menținerea drepturilor angajaților. Politicile și procedurile organizaționale trebuie stabilite în așa mod încât salariații să fie tratați cinstit, imparțial, remunerați obiectiv și fără a fi favorizați. Acest tip de sistem este puternic ierarhizat și se bazează pe diferite niveluri și evoluții de carieră. Condițiile de muncă, remunerarea și pensionarea funcționarilor sunt statutare, reglementate legal. Acest sistem se bazează pe următoarele trăsături:

- candidatul trebuie să satisfacă cerințele stabilite de către autoritatea publică;
- nu prevede conexiunea unui post permanent și nici promovarea în mijlocul unui sistem statutar de evoluție în carieră;
- condițiile de muncă, remunerarea și pensiile sunt bazate, în mod esențial, pe normative și reglementări legale care sunt flexibile, pentru a răspunde intereselor individuale și necesităților autorității publice;
- condițiile contractului de muncă sunt flexibile pentru a răspunde intereselor individuale și necesităților organizației.

Conform prevederilor legii 768 din 02.02.2000, noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor satești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor. Astfel, în unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoană oficială, el fiind reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală. În exercitarea mandatului, alesul local este în serviciul colectivității respective.

O categorie aparte de angajați o formează primarii, viceprimarii, președinții, vicepreședinții de raion și unele autorități reprezentative din UTAG, al căror statut este unic în spațiul european. Ei sunt, pe de o parte, demnitari, iar pe de altă parte, aleși locali. Funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire, conform art. 2 al Legii 199 din 16.07.2010, cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică. Mandatul demnitarului este de 4 ani,



dacă un alt termen nu este stabilit prin Constituție sau prin legea specială ce reglementează activitatea acestui demnitar. Exercitarea funcției de demnitate publică nu este limitată de un anumit număr de mandate, cu excepția cazurilor când legea specială ce reglementează activitatea demnitarului prevede altfel.

Calitatea de persoană cu funcție de demnitate publică la nivel local, potrivit anexei la legea 199, o au:

- Guvernatorul (Bașcanul) Unității teritoriale autonome Găgăuzia;
- Președintele Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia;
- Vicepreședintele Adunării Populare a Unității teritoriale autonome Găgăuzia;
- Președintele comisiei permanente a Adunării Populare a Unității teritoriale autonome

Găgăuzia;

- Prim-vicepreședintele și vicepreședintele Comitetului Executiv al Unității teritoriale autonome Găgăuzia;

- Primarul general al municipiului Chișinău, primarul, viceprimarul, pretorul și vicepretorul;

- Președintele, vicepreședintele raionului [3].

După încetarea mandatului, demnitarul al cărui contract de muncă sau, după caz, al cărui raport de serviciu a fost suspendat este reîncadrat la locul de muncă (serviciul) precedent. În cazul inexistenței locului de muncă (serviciului) precedent (lichidarea unității, reducerea sau modificarea statului de personal), demnitarul este reîncadrat, cu acordul său, la un loc de muncă (serviciu) echivalent, la aceeași unitate sau la alta, iar dacă nu este de acord, el se concediază sau, după caz, se eliberează din funcție, în condițiile legii.

În calitate de aleși locali, consilierii se bucură de un șir de drepturi stipulate în art. 12 din Legea 768. „Consilierul dispune de dreptul de vot deliberativ asupra tuturor chestiunilor examinate la ședința consiliului”, având dreptul la un singur vot, iar, potrivit art. 13, consilierul este în drept: să aleagă și să fie ales în organele consiliului; să facă propuneri în scris pentru a fi examinate de consiliu; să facă propuneri și observații privind ordinea de zi a ședinței consiliului și modul examinării chestiunilor puse în discuție; să lanseze inițiative și să facă propuneri privind examinarea în ședințele consiliului a dărilor de seamă sau informațiilor prezentate de orice organ și persoană cu funcție de răspundere subordonate consiliului; să propună consiliului pentru examinare chestiunile privind verificarea modului în care persoanele fizice și juridice execută deciziile acestuia; să participe la dezbateri, să facă apeluri, să adreseze întrebări raportorilor și președintelui ședinței, să ceară răspunsuri, să propună amendamente la proiectele deciziilor și ale altor acte prezentate pentru aprobare consiliului; să ia cunoștință de procesul-verbal al ședinței consiliului și de textul cuvântării sale, care urmează a fi publicat”. Aceste multiple drepturi, enumerate mai sus, sunt completate cu prevederile art. 14, din aceeași lege, care prevede: „În exercitarea mandatului, alesul local poate adresa propuneri, observații și interpelări serviciilor publice desconcentrate ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, serviciilor publice locale, altor factori de decizie din unitatea administrativ-teritorială respectivă, precum și administrației agenților economici din teritoriu”. Potrivit art. 18: „Pentru a soluționa problemele legate de interesele colectivității pe care o reprezintă, alesul local are dreptul să ceară și să fie primit în audiență fără întârziere de persoanele cu funcții de răspundere ale autorităților publice, precum și de conducătorii persoanelor juridice din unitatea administrativ-teritorială respectivă”. Pentru asigurarea ordinii publice, conform art. 21, „alesul local are dreptul să ceară, la fața locului, încetarea încălcării ordinii publice”.

Una din lacunele legislației în vigoare o considerăm obligativitatea pregătirii profesionale a aleșilor locali din Republica Moldova. Necesitatea pregătirii profesionale deri-



vă din faptul că aleșii locali, prin esența lor, au ca scop rezolvarea problemelor specifice localităților și satisfacerea intereselor legitime ale locuitorilor. În cazul în care unii au devenit consilieri locali, având numai 18 ani, sau majoritatea consilierilor locali sunt la primul mandat și anterior nu au activat în domeniul administrației publice locale, aceștia nu vor fi atât de operativi cum și-ar dori locuitorii unităților administrativ-teritoriale.

Necesitatea pregătirii profesionale a aleșilor locali este de a conștientiza sarcinile care stau în fața lor, legislația din acest domeniu și de a înțelege că din momentul validării mandatului ei vor deveni slujitorii comunității și nu stăpâni ai acesteia [6].

Deși drepturile consilierilor locali, enumerate mai sus, sunt destul de semnificative, totuși, pornind de la practica altor state, considerăm că ar fi binevenită completarea acestora cu: obligația consilierilor locali la pregătirea (formarea) inițială și continuă organizată de instituțiile specializate, precum este Academia de Administrare Publică pentru a-și putea exercita mandatul, și, de ce nu - cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională, la fel ca și deputații din Adunarea Populară a UTAG-lui în vederea verificării constituționalității legilor și a altor acte normative din domeniul administrației publice locale, realizându-se, astfel, o sinergie absolută între actele legislative care reglementează acest domeniu.

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.

## BIBLIOGRAFIE

1. Blajin A., Roșcovan M., Popa V., Țepordei A., Managementul resurselor umane. Ghidul autorităților publice locale. Chișinău, 2015, 176 p.
2. Legea nr. 158, cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 04.07.2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
3. Legea nr. 199 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică din 16.07.2010 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010.
4. Legea nr. 68 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018 din 05.04.2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
5. Legea nr. 768 cu privire la statutul alesului local din 02.02.2000 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000.
6. Saitîrli N. Statutul juridic al alesului local și al personalului din administrația publică locală din Republica Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2017. În: <http://dspace.usm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1214/teza%20finala.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## PREMISE PENTRU DEZVOLTAREA COOPERĂRII INTERCOMUNALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### PREREQUISITES FOR THE DEVELOPMENT OF INTER-COMMUNAL COOPERATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Veaceslav BULAT,**  
**formator, Academia de Administrare Publică**

#### SUMMARY

*Since 2009-2010, thanks to support from the external development partners (EU, UNDP, GIZ, Council of Europe, USAID, etc.), more than 30 projects of public service development principles and mechanisms of inter-municipal cooperation have been launched and are in implementation. A recent assessment study of IMC in the Republic of Moldova attests that although all IMC service providers are operational and functional, they face a number of legal, procedural, institutional, economic and financial impediments to their work. In order to broadly apply IMC in the provision of local public services, a set of concrete and urgent measures are required to be implemented: (i) the provisions of the existing strategic development policy documents have to be promoted for implementation; (ii) at the level of the legal framework, several changes that would establish the necessary legal framework for the creation and activity without interference of IMC operators have to be approved; (iii) the IMC service providers have to be assisted in strengthening their institutional, management, human resources and technical capacities; and (iv) local public authorities and service beneficiaries have to be more informed and involved in ensuring operational and functional intercommunal services.*

**Keywords:** local government, intercommunal cooperation, public services.

Deși inițiative sporadice și activități de cooperare intercomunală (în continuare CIC) neformală în Republica Moldova sunt cunoscute mai demult, doar începând cu anii 2009-2010, grație suportului acordat de partenerii externi de dezvoltare (UE, PNUD, GIZ, Consiliul Europei, USAID etc.) au fost lansate proiecte concrete de prestare a serviciilor publice prin aplicarea principiilor și mecanismelor cooperării intercomunale. În prezent, pe întreg teritoriul țării sunt în implementare peste 30 de proiecte CIC. La cei aproape opt-zece ani de la lansarea primelor întreprinderi intercomunale, putem face unele concluzii, constata eficacitatea acestor inițiative, determina factorii care favorizează, dar și cei care creează impedimente și determina posibilele premise necesare pentru impulsivarea aplicării la scara largă a acestui instrument de organizare și prestare a serviciilor publice la nivel local.

Studiul recent de evaluare a situației existente a prestării serviciilor publice de gospodărie comunală la nivel local în Republica Moldova prin cooperare intercomunală [1] atestă că majoritatea acestor operatori de servicii sunt operaționali și funcționali. Totodată, prestarea serviciilor la nivel intercomunal a scos în evidență existența mai multor impedimente de ordin legal, procedural, instituțional, economic și financiar care condiționează reticența din partea APL de a aplica la scară largă acest mecanism de dezvoltare a serviciilor publice locale.

Documentele de politici strategice care reglementează cadrul de dezvoltare al Republicii Moldova pe termen mediu și lung, Acordul de Asociere cu UE, strategiile de dezvoltare sectoriale, programul de guvernare, alte documente de politici generale și sectoriale [2] pre-

văd obiective, măsuri și acțiuni concrete pentru aplicarea CIC în organizarea și furnizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova. Prin prevederile acestor documente de politici strategice CIC este determinată drept un instrument modern și efektiv de promovare și stimulare a dezvoltării serviciilor publice la nivel local și premisă pentru impulsivitatea procesului de dezvoltare locală în ansamblu pentru creșterea calității vieții cetățenilor. În mod practic puține din prevederile majorității documentelor de politici strategice au fost până în prezent puse în aplicare. Majoritatea măsurilor și acțiunilor planificate de documentele de politici pe aspectul CIC încă nu au implementare practică, iar implementarea lor nu are suportul legal necesar, cel puțin, la nivel de inițiative legislative și proiecte de acte normative.

Legislația națională în vigoare relevantă domeniului CIC, [3] prevede expres dreptul autorităților publice locale de a coopera, de a promova și apăra interese comune, cât și a realiza lucrări și presta servicii publice de interes comun. În acest sens există prevederi generale care oferă un suport elementar necesar pentru a iniția și realiza proiecte, a presta servicii publice prin CIC. Totodată, aceleași acte normative sunt sumare, contradictorii și nu reglementează expres mai multe aspecte practice de realizare a acestui instrument de cooperare între autoritățile publice locale. Cele mai importante aspecte care necesită a fi reglementate expres sunt: formele instituționale, modalitatea de finanțare, contractarea serviciilor, achitarea diferitelor taxe, controlul și alte aspecte. Desigur, pornind de la principiul de drept, conform căruia „ceea ce nu este interzis de lege este permis și nu poate fi interpretat altfel” - *In claris non fit interpretatio*, am putea afirma că avem în prezent în Republica Moldova cadrul juridic necesar inițierii asocierii între autoritățile locale pentru prestarea serviciilor publice în comun.

Doar că punerea în aplicare a prevederilor legale în Republica Moldova are specificul său. În multiple cazuri atestăm situația de interpretare de către factorii birocratici a normelor legale. De exemplu, CIC, de regulă, este inițiată pe baza unui Acord de cooperare. În lipsa atribuirii asocierii localităților a unei forme și personalități juridice, asocierea prin semnarea acordului de asociere și cooperare intercomunală, de regulă, nu este recunoscută de autoritățile și instituțiile de stat drept valabilă și nu permite realizarea unor măsuri comune, precum: procurarea serviciilor de la un operator comun, gestiunea comună în scopuri comune a bunurilor, fezabilitatea aprobării unui tarif unic fiind dubioasă pentru fiecare localitate în parte. „Tăcerea legii” trebuie interpretată în favoarea libertății de acțiune a individului iar acolo unde legea în vigoare nu distinge, nu trebuie făcută interpretare în favoarea prohibiției - *Ubi lex non distinguit, nec nous distinguere debemus*. [4]

Pe aceleași aspecte legale se constată că contractarea serviciilor de la operatorii intercomunali este deficitară. Cu excepția domeniului de aprovizionare cu apă și canalizare, legislația nu prevede transmiterea directă a sectorului în gestiunea unui operator cu capital total sau majoritar public. În rezultat, ÎM, înregistrată de una sau mai multe AAPL cu un singur scop – de a prelua în gestiune sectorul de prestare a serviciilor comunale, trebuie să atribuie contractul doar urmare a unei proceduri de licitație, care, culmea, trebuie repetată în fiecare an. Pentru ce mai este atunci acordul de asociere dacă procedurile sunt ca și în cazul lipsei unui acord de cooperare. Mai mult, în lipsa neclarității de delegare a serviciului către ÎM, sunt în incertitudine contractele de prestări servicii cu beneficiarii direcți, care trebuie resemnate în fiecare an. Un ultim impediment legal este costul încasării plăților pentru serviciile comunale generate de comisioanele bancare care constituie până la 50% sau mai mult din suma achitată ca tarif.

Operatorii de servicii intercomunale se confruntă în prezent cu mari deficiențe și la capitolul management și resurse umane. În majoritatea întreprinderilor intercomunale existente personalul administrativ are cunoștințe elementare despre specificul și modul de funcționare a unei întreprinderi intercomunale. Cunoștințele de management ale unei

întreprinderi, de asemenea, sunt la nivel minim. La nivelul contabililor, situația este, de asemenea, dificilă. Modul de evidență contabilă, modul de evidență a bunurilor patrimoniu public, gestiunea financiară a unei întreprinderi sunt aspecte realizate cu mari deficiențe.

Analiza veniturilor provenite din serviciul intercomunitar în totalul veniturilor prestate de întreprinderile intercomunitare indică că ponderea acestor venituri după 2-3 ani de lansare a serviciului este destul de mică. Ponderea veniturilor în total venituri din prestarea serviciului de gestionare a deșeurilor solide este între 0,9-54,1%, alimentare cu apă - 92,0-94,9%, iar la servicii tehnice de întreținere drumuri - 2,7-37,6%. Motivele principale sunt gradul mic de contractare a serviciului de către populație și de către primăriile din cluster. Aceste motive sunt condiționate de existența neclarităților legale în contractarea serviciilor, precum și insuficienta informare și conlucrarea cu beneficiarii de servicii. Din aceste considerente, viabilitatea financiară a întreprinderilor CIC, chiar dacă este în prezent pozitivă, este menținută din contul uzurii mijloacelor fixe, ceea ce reflectă că are loc consumul de capital și operatorii nu vor avea posibilitatea în ulterior de a-și recupera aceste costuri. Doar circa 10% din operatorii intercomunali de servicii au o rată a rentabilității pozitivă.

În aceste condiții, aplicarea instrumentului de cooperare intercomunală în prestarea serviciilor publice locale este într-o situație incertă. Tergiversarea diminuării impactului impedimentelor existente determină reticență în aplicarea acestui instrument de cooperare teritorială între APL.

În scopul dezvoltării CIC și aplicării la scară largă a acestui instrument este necesar din partea factorilor decizionali de a realiza un șir de acțiuni care ar crea condiții propice utilizării CIC.

În mod prioritar, este necesar ca instituțiile responsabile, stabilite prin documentele de politici strategice de dezvoltare a țării să elaboreze și să promoveze spre aprobare și implementare măsurile și acțiunile concrete pentru conceptualizarea CIC, stabilirea cadrului de implementare și aplicarea CIC în organizarea și furnizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova.

Prin Hotărâre de Guvern este necesar de a aproba un model standard al Acordurilor de cooperare intercomunală, care ar prevedea modalitatea de validare juridică a acordurilor și efectele acestei validări. Prin altă Hotărâre de Guvern este necesar de aprobat Statutul model al întreprinderii intermunicipale. Aprobarea acestor acte normative ar exclude interpretarea și invalidarea administrativ-birocratică a actelor juridice aprobate la nivel local.

La nivelul cadrului legal, sunt necesare mai multe modificări în articolul 4 din Legea privind descentralizarea administrativă, în articolele relevante din Legea privind administrația publică locală (articolele 14, 29) precum și în Legea nr. 246/2017 care ar legifera posibilitatea instituirii și gestionării întreprinderilor intercomunale, și ar stabili cadrul juridic necesar încât câteva unități administrativ-teritoriale să poată decide fondarea operatorilor de servicii intercomunali.

Tot la nivelul cadrului legal sunt necesare modificări, care ar prevedea atribuirea directă a gestiunii sectorului serviciilor comunale persoanelor juridice, fondate de APL, după modelul aprobat în art. 13, alin. (12) al Legii privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr. 303 din 13.12.2013. Iar prin modificări în Codul fiscal și alte acte normative să fie excluse impozitarea cu TVA a serviciilor intercomunale sau încasarea altor plăți aferente plății serviciilor.

Operatorii de servicii intercomunali urmează a fi asistați la consolidarea capacităților lor instituționale, de management, a resurselor umane, precum și dezvoltarea bazei tehnico-materiale. Aceste acțiuni ar trebui secundate de realizarea sistematică a campaniilor de informare a populației (cel puțin, o dată în an) pentru a crește gradul de conștientizare a

utilizării serviciilor și achitării pentru serviciul prestat, precum și implicarea factorului administrativ ale APL privind favorizarea procesului de contractare a serviciului. De asemenea, la nivel local se cere elaborarea cadrului regulativ, mecanismului de monitorizare și a pârghiilor de sancționare a populației care nu respectă legislația de mediu.

Nu în ultimul rând, în scopul dezvoltării serviciilor intercomunale, extinderii ariei lor de activitate și creșterii gradului de aplicabilitate a CIC în organizarea și prestarea serviciilor publice locale la scară mai mare se recomandă modificarea mai multor acte legislative cu prevederi legale care ar prevedea stimulente financiare pentru CIC. Principalele din ele ar fi: Legea cu privire la finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003, Hotărârea Parlamentului nr. 893 din 26.06.1996 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la constituirea și utilizarea fondului rutier, Hotărârea Guvernului nr. 127 din 08.02.2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, Hotărârea Guvernului nr. 1296 din 31.12.1998 cu privire la Fondul de Investiții Sociale din Moldova, Hotărârea Guvernului nr. 988 din 21.09.1998 despre aprobarea Regulamentului privind fondurile ecologice și altele. În aceste acte legislative și normative se recomandă a fi introduse sintagmele necesare astfel încât și proiectele de cooperare intercomunală să fie eligibile pentru finanțare.

Conjunctura politică creată urmare a alegerilor parlamentare din februarie 2019 nu deschide mari oportunități pentru realizarea mult discutatei reforme administrativ-teritoriale care ar fortifica capacitățile autorităților locale, în mod special a celor mici, de a-și realiza misiunea de bază – promovarea intereselor cetățenilor și organizarea prestării serviciilor publice de calitate. În aceste condiții, CIC, care și-a demonstrat eficacitatea la nivel internațional în ceea ce privește crearea și creșterea calității prestării serviciilor publice locale, probabil necesită mai multă atenție și acțiuni de a o face aplicabilă și în Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, art. 16. Ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 185-199, art. 442.
2. Bulat V. ș. a. Studiu de evaluare a cooperării intercomunale în Republica Moldova. Chișinău: PNUD Moldova, 2018.
3. Hotărârea Guvernului nr. 387 din 06.06.94 cu privire la aprobarea Regulamentului-model al întreprinderii municipale. Publicat: 02.09.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2 art. nr. 16.
4. Legea cu privire la întreprinderea de stat și municipală nr. 246 din 23.11.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-450 art. nr. 750. Data intrării în vigoare: 22.12.2017.
5. MLegea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 art. nr. 116 din 09.03.2007.
6. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006 Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 art. nr. 91 din 02.03.2007. Data intrării în vigoare: 01.01.2007.
7. Legea privind serviciile publice de gospodărie comunală nr. 1402 din 24.10.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17, art. nr. 49 din 07.02.2003. Codul fiscal, nr. 1163-XIII din 24.04.1997.
8. Mihai, Gh. Fundamentele dreptului: argumentare și interpretare în drept. București: Lumina Lex, 2000.

9. Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016.

10. Strategia de alimentare cu apă și sanitație, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 199 din 20.03.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de alimentare cu apă și sanitație (2014 – 2028), Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-77, art. nr. 222 din 28.03.2014.

11. Strategia Națională de Dezvoltare Regională pentru perioada 2016-2020, aprobată prin Legea nr. 239 din 13.10.2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020. Publicat: 03.02.2017 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 30-39 art. nr. 65.

12. Strategia Națională pentru descentralizare, aprobată prin 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 2012–2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148, art. nr. 465 din 13.07.2012.

13. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 art. nr. 1033 din 12.08.2016.

# PROMOVAREA EGALITĂȚII DE GEN ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA

## PROMOTING GENDER EQUALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION IN ROMANIA

Magdalena-Ioana ILIE,  
doctorandă, Universitatea „Spiru Haret”, Brașov, România

### SUMMARY

*This article deals with the problem of gender equality policies in public administration in Romania. The basic principles of the subject matter are those elaborated in the directives of the European Union and implemented by the national legislation of Romania.*

**Keywords:** Public administration, civil servant, gender equality, non-discrimination, European directives.

Universalitatea recunoașterii și apărării drepturilor omului impune în mod necesar aplicarea lor egală pentru toți indivizii: „Toate ființele se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi”, proclamă primul articol al Declarației Universale a Drepturilor Omului din 1948. [4] Aceasta înseamnă că drepturile și libertățile fundamentale sunt recunoscute tuturor indivizilor, fără nicio deosebire, oricare ar fi izvorul ei, adică fără nicio discriminare, iar promovarea egalității nu trebuie confundată cu simplul obiectiv de a crea un balans de egalitate; este o problemă de promovare a oportunităților pe termen lung în toate sferele vieții, practicile instituționale, organizarea cadrului ocupațional și de angajare, dar și în societate ca întreg. [10, pp. 113-114]

De asemenea, promovarea egalității nu necesită în special adoptarea unor măsuri pozitive, ci măsuri al căror scop este adaptarea organizării societății spre o mai corectă împărțire a rolurilor; nu înseamnă doar realizarea unor programe și resurse accesibile cetățenilor, ci mai degrabă presupune mobilizarea simultană a instrumentelor legale, a resurselor financiare și a abilităților analitice și organizaționale ale tuturor actorilor și instituțiilor implicate, cu scopul de a introduce în toate domeniile dorința de a construi o relaționare bazată pe principiile egalității de șanse, echității sociale, diversității și nediscriminării.

Conform art. 4, alin. 2 din Constituție, care consacră egalitatea între cetățeni, „România este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială”. [2]

Într-o interpretare strictă dată de Curtea Constituțională principiului nediscriminării în sensul că „prin conținutul său, articolul 16, alineat 1 din Constituție se corelează cu dispozițiile articolului 4, alineat 2 al legii fundamentale care determină criteriile nediscriminării, acestea fiind rasa, naționalitatea, originea etnică, limba, religia, sexul, opinia, apartenența politică, averea și originea socială”, ar rezulta că „numai ceea ce este în mod expres interzis de către textul constituțional ca discriminare este contrar egalității, în rest egalitatea este presupusă”.

Urmărind acest raționament, principiul nediscriminării ar interzice numai discriminarea bazată pe criteriile limitativ enumerate de legea fundamentală, alte forme de diferențiere fondate pe alte criterii decât acestea, dar urmărind aceleași scopuri și având, în fond, ace-



leași efecte ca discriminarea, nefiind deci incriminate. O asemenea interpretare nu poate fi acceptată întrucât există numeroase criterii de nediscriminare menționate în izvoarele dreptului internațional.

Așa cum menționam mai sus, Convenția nr. 111 a OIM prevede că discriminarea constă în „orice distincție, excluziune sau preferință fondată pe rasă, culoare, sex, religie, opinie politică, apartenență națională sau origine socială, care are drept efect distrugerea sau alterarea egalității de șanse sau de tratament în materie de angajare sau de profesie”. [3]

Tot astfel, Convenția privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățământului prevede că termenul de „discriminare” cuprinde orice distincție, excludere, limitare sau preferință care, întemeiate pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, situație economică sau naștere, are drept obiect sau ca rezultat suprimarea sau alterarea egalității de tratament în ceea ce privește învățământul.

Mai mult, art. 14 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului prevede că „exercitarea drepturilor și libertăților recunoscute în prezenta Convenție trebuie să fie asigurată, fără vreo deosebire, întemeindu-se în special pe sex, rasă etc.”

În virtutea faptului că România este parte la aceste tratate internaționale, iar, conform art. 20 din Constituție, drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și tratatele la care România este parte, putem desprinde concluzia că enumerarea criteriilor din art. 4 este exemplificativă și nu limitativă. Consecința imediată este aceea că, ori de câte ori se produce o diferență de tratament sesizabilă dar care nu poate fi încadrată perfect în cazurile și criteriile enumerate de art. 4, alin. 2 din Constituție, judecătorul trebuie să apeleze la normele de referință internaționale.

În plus, în România, legea-cadru în materie - OG nr. 137/2000 - interzice toate formele de discriminare directă sau indirectă, bazate pe o varietate de criterii: rasă, naționalitate, etnie, limbă, religie, categorie socială, convingeri, sex, vârstă, handicap, boală cronică necontagioasă, infectare HIV, apartenență la o categorie defavorizată, „precum și orice alt criteriu care are ca scop sau ca efect restrângerea, înlăturarea recunoașterii, folosinței sau exercitării, în condiții de egalitate, a drepturilor omului și a libertăților fundamentale sau a drepturilor recunoscute de lege, în domeniul politic, economic, social și cultural sau în orice alte domenii ale vieții publice”.

Din această formulare se deduce că orice alt criteriu ca, de exemplu, înălțimea, greutatea, aspectul fizic etc. utilizat cu un asemenea scop sau care produce un astfel de efect reprezintă un criteriu discriminatoriu. Criteriile nediscriminării enumerate de Codul muncii sunt: sexul, orientarea sexuală, vârsta, apartenența națională, rasa, culoarea, etnia, religia, opțiunea politică, originea socială, handicapul, situația sau responsabilitatea familială, apartenența sau activitatea sindicală, însă enumerarea rămâne, de asemenea, exemplificativă.

Raportându-ne la practica raporturilor juridice de muncă din România, între cele mai frecvente cazuri de discriminare se înscriu:

- discriminările sexuale (de gen), concretizate prin oferte de muncă exclusiv pentru bărbați și oferte de muncă exclusiv pentru femei;
- discriminări întemeiate pe vârstă, constând în impunerea unor limite de vârstă la angajarea bărbaților, limite de vârstă la angajarea femeilor; limite de vârstă neutre (fără specificarea sexului); pentru a constitui o discriminare, aceste limite de vârstă trebuie să fie impuse de angajator, nu de lege;
- discriminări întemeiate pe experiență prealabilă pentru postul solicitat, manifestate prin cerința experienței prealabile pentru persoanele de sex masculin ori cerința experienței prealabile pentru persoanele de sex feminin;



- discriminări motivate de imaginea unei persoane (aspect fizic plăcut sau încadrarea în unele limite de înălțime și/sau greutate) ca cerință la angajarea persoanelor de sex masculin, ca cerință la angajarea persoanelor de sex feminin sau ca cerință fără specificarea sexului. Aceste discriminări mai pot lua forma solicitării unei fotografii înainte de angajare ca și condiție impusă pentru persoanele de sex masculin sau pentru cele de sex feminin ori ca o condiție fără specificarea genului.

Urmare a cercetării anunțurilor cu oferte de locuri de muncă din ultima perioadă, se desprinde concluzia că cea mai mare frecvență o înregistrează discriminările sexuale (aproximativ 26%). În practică, criteriile pe baza cărora a operat discriminarea sunt greu de surprins și dovedit, iar dimensiunea reală și amploarea fenomenului discriminatoriu, în general, sunt foarte dificil de surprins doar prin simpla parcurgere a formulărilor din anunțurile de angajare.

Un alt factor care face ca întocmirea unor statistici fidele realității să fie extrem de greoaie este acela că actele/faptele de discriminare bazate pe un singur criteriu sunt, în principiu, rare. De regulă, discriminările se întemeiază pe o diversitate de criterii.

Cercetările au scos la iveală existența unor comportamente discriminatorii multiple, respectiv discriminări care au la bază mai multe criterii, discriminări de gen combinate cu discriminări pe criteriul vârstei sau bazate pe imaginea persoanei. Un fenomen îngrijorător manifestat pe plan național este acela că, în ciuda faptului că în practica angajării cel mai frecvent criteriu de discriminare întâlnit este cel al sexului, din statisticile Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării rezultă că cele mai frecvente petiții adresate CNCD spre soluționare au fost înaintate de bărbați și au avut ca obiect discriminarea fondată pe etnie (rromă), categorie socială, vârstă sau religie.

După aderarea sa la spațiul euroatlantic, România a depus eforturi susținute pentru crearea cadrului legislativ necesar transpunerii directivelor europene, [5] care constituia *acquis* - ul european în domeniul prevenirii și combaterii discriminării.

În acest sens, cadrul legal din România, sub aspectul combaterii tuturor formelor de discriminare, a fost stabilit prin adoptarea Ordonanței Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, iar prin Legea nr. 324/2006 au fost transpuse în totalitate prevederile Directivei Consiliului 2000/43/CE privind aplicarea principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de origine rasială sau etnică, precum și prevederile Directivei Consiliului 2000/78/CE de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă.

Domeniul de aplicare a legislației privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare are în vedere, în special, protejarea dreptului la demnitate personală, accesul la educație, accesul la servicii publice administrative, juridice, de sănătate și de asistență socială, dreptul la bunuri și servicii, libertatea de circulație, dreptul la libera alegere a domiciliului și accesul în locuri publice, egalitate în activitatea economică, în materie de angajare, profesie și securitate socială.

Egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați este un principiu fundamental al drepturilor omului, transpus atât la nivel legislativ cât și la nivelul politicilor publice. Studiile recente în acest domeniu au relevat faptul că introducerea perspectivei de gen în politicile publice conduce la creșteri semnificative ale economiei și nivelului de trai al cetățenilor. În ultimii ani, s-a putut observa că diferențele de gen s-au diminuat, însă nu suficient pentru a realiza de facto egalitatea de șanse între femei și bărbați.

Experiența românească în domeniul egalității de gen include deja o legislație bine structurată, mecanisme instituționale care pun în aplicare acest principiu, o societate civilă

puternică și un important segment academic. Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată, reprezintă actul normativ prin care s-a asigurat armonizarea legislativă cu reglementările comunitare în materie.

Apreciem, astfel, că ordinea juridică a României asigură dreptul la egalitate în fața legii și la protecție împotriva discriminării pentru toate persoanele, drept universal, recunoscut și garantat de către următoarele instrumente juridice internaționale, europene, ori naționale.

Așadar, un drept prin care oricine este liber să-și dezvolte propriile aptitudini și să-și exprime opțiunile, fără a fi influențate de particularitățile sexului căruia îi aparține egalitatea de gen. Comportamentele, aspirațiile și nevoile diferite ale femeilor și bărbaților, trebuie să beneficieze de apreciere și promovare egală. Discriminarea de gen este o încălcare a drepturilor omului.

**În concluzie**, putem afirma că documentele legislative și nonlegislative asumate de Uniunea Europeană consacră egalitatea de gen ca un principiu fundamental al Uniunii Europene, subliniind că o participare echilibrată pe criterii de gen la deciziile majore adoptate în domeniile politic și social este vitală pentru dezvoltarea unei reale democrații și contribuie la creșterea economică.

Mai mult, abordarea problematicii egalității de gen în materie de ocupare a forței de muncă evidențiază necesitatea promovării în mod egal a bărbaților și femeilor pe piața muncii, precum și în ocuparea posturilor de conducere, ca și garanție a asigurării echității sociale și performanței economice care să conducă la creșterea participării sociale a femeilor la toate nivelurile.

## BIBLIOGRAFIE

1. Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.
2. Constituția României, republicată în 2003.
3. Convenția nr. 111 a OIM.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948.
5. Directiva Consiliului 2000/43/CE privind aplicarea principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de origine rasială sau etnică.
6. Legea nr. 324 din 14 iulie 2006 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, publicat în Monitorul Oficial al României 626 din 20 iulie 2006.
7. Pactul European pentru Egalitate de Gen 2011 – 2020.
8. Ordonanța Guvernului nr. 137/2000, republicată în Monitorul Oficial al României, nr. 99 din 8 februarie 2007.
9. Pactul european pentru egalitatea de gen adoptat de Consiliul European în 2006 și reînnoit în 2010.
10. Schütze, R., Dreptul constituțional al Uniunii Europene, Editura Universitară, București, 2012.

## MONITORIZAREA DE CĂTRE ONG-URI A ALEGERILOR PARLAMENTARE DIN REPUBLICA MOLDOVA DIN 24 FEBRUARIE 2019

### MONITORING OF THE PARLIAMENTARY ELECTIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA OF 24 FEBRUARY 2019 BY NGOS

Constantin BUSUIOC,  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*The article analyzes the monitoring by the non-governmental organizations (NGOs) of the Moldovan parliamentary elections of 24 February 2019.*

*It highlights the purpose and purpose of these organizations in the conduct of parliamentary elections, specifying that monitoring activities are one of the forms of participation of social organizations and citizens in the electoral process, as well as contributing to the civic education of the population.*

**Keywords:** *NGOs, Central Electoral Commission, electoral system, electoral ballot, national constituency, uninominal constituencies, mixed electoral system, electoral monitoring report, electoral campaigning activities.*

Politica are implicații pentru fiecare cetățean, indiferent de faptul că participă sau nu la procesul politic, întrucât prin activitățile pe care le desfășoară, dincolo de limitele vieții private, oamenii rezolvă și probleme ale vieții publice.

Alegerile sunt definitorii pentru politic, îndeosebi în noile democrații. Desemnarea de către popor a reprezentanților săi este una din paradigmele democrației contemporane. Alegerile parlamentare reprezintă modul de selecție a persoanelor pentru Parlament de către cei care sunt calificați, prin regulile unui sistem politic, să-și exprime opțiunea privind candidații.

E cert faptul că Parlamentul reprezintă instituția politică de bază a unui stat de drept și de aici, odată cu evoluția, dezvoltarea multilaterală a statului, trebuie să evolueze și parlamentarismul axându-se pe modele contemporane de organizare a activității autorității legislative. [1, p. 8]

Alegerile parlamentare constituie exerciții ale democrației, o formă de manifestare a suveranității de stat. Prin intermediul sistemului electoral se legitimează puterea, se formează un barometru al vieții politice, se constituie un instrument de selectare a guvernanților, iar cetățenii devin subiecți activi ai procesului de guvernare. [2, p. 84-85]

Rolul organizațiilor neguvernamentale (ONG-urilor) în monitorizarea alegerilor în Republica Moldova este unul major și extrem de important. În acest proces de monitorizare sunt implicate mai multe organizații nonguvernamentale ca: Inițiativa Civică „Pentru un Parlament Curat”, Asociația „Promo-LEX”, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, Asociația Presei Independente (API), Centru de Investigații Jurnalistice (CIJM), Centrul pentru Jurnalism Independent (CJI), Coaliția civică „Pentru alegeri libere și corecte” și altele.

Scopul principal al acestor organizații nonguvernamentale în cadrul desfășurării alegerilor de diferite niveluri este monitorizarea echidistantă, analiza profundă a proceselor elec-

torale și anunțarea publică a rezultatelor acestora, cu comentariile și sugestiile de rigoare. Totodată, menirea acestor organizații este de a preveni anumite încălcări, de a minimaliza efectul negativ al abaterilor constatate și de a depune efortul necesar pentru schimbarea prevederilor legale ce împiedică desfășurarea corectă a alegerilor. Prin această activitate ele dau un plus de credibilitate întregului proces electoral. Activitățile de monitorizare reprezintă una din formele de participare a organizațiilor sociale și cetățenilor în procesul electoral, contribuind, totodată, și la educația civică a populației.

La 24 februarie 2019 au avut loc alegerile în Parlamentul Republicii Moldova de legisla-tiva a X-a. Potrivit graficului de organizare a alegerilor, în intervalul 26 decembrie 2018 – 24 ianuarie 2019 a avut loc înregistrarea de Comisia Electorală Centrală (CEC) a candidaților în perimetrul circumscripției naționale, iar Consiliile electorale de circumscripție au realizat în-registrarea candidaților în cele 51 de circumscripții uninominale. Campania electorală s-a des-fășurat pe parcursul a 30 de zile, începând cu 25 ianuarie 2019.

În intervalul 6–20 februarie 2019, Comisia Electorală Centrală a adoptat 109 hotărâri pen-tru realizarea acțiunilor de organizare și desfășurare a alegerilor parlamentare din data de 24 februarie 2019. Scrutinul electorat a fost dublat și de referendumul consultativ. Este vorba de un plebiscit la care cetățenii urmau să se pronunțe dacă sunt de acord cu reducerea numă-rului deputaților de la 101 la 61. Totodată, alegătorii au trebuit să decidă dacă susțin ideea că poporul poate revoca din funcție deputații care nu-și îndeplinesc obligațiunile.

O particularitate a acestor alegeri parlamentare ține de faptul că scrutinul s-a realizat în baza sistemului electoral mixt. Potrivit Raportului Misiunii de Observare a Alegerilor în Mol-dova, „amendamentele legislative nu au avut un larg consens politic și au fost puternic criti-cate de părțile interesate interne și internaționale, precum și că au fost adoptate cu toate că recomandările Comisiei de la Veneția OSCE / ODIHR nu au fost luate în considerație. [3]

Drept urmare, cetățenii cu drept de vot au trebuit să aleagă 50 de deputați pe liste de partid și 51 de deputați în circumscripții uninominale. Dacă în circumscripția națională s-au înregistrat 15 concurenți electorali (partide și blocuri), atunci în circumscripții uninominale – 325 de candidați.

În scopul organizării alegerilor parlamentare au fost deschise 2 141 de secții de votare, dintre acestea 2 018 au fost deschise în Republica Moldova, inclusiv 47 în raioanele din stân-ga Nistrului, iar 123 peste hotare. Rata de participare la votare a alegătorilor a constituit 49,13%, fiind cea mai joasă de la declararea independenței de stat a Republicii Moldova.

Potrivit experților, pe parcursul anilor sistemul electoral moldovenesc a fost afectat de o serie de tipuri de tehnologii obscure: utilizarea resurselor administrative, mituirea alegă-torilor, provocările electorale, discreditarea și compromiterea oponentilor, utilizarea can-didaților „gemeni”, falsificarea rezultatelor alegerilor, invalidarea alegerilor etc. La fel și în scrutinul electoral din 24 februarie 2019 au fost sesizate mai multe încălcări din cele enun-țate mai sus. Mai mult ca atât, unii observatori vorbesc despre faptul că „am avut cea mai murdară campanie electorală după independență încoace”. [4]

Scrutinul a fost marcat de o mobilizare intensă a electoratului din raioanele din stânga Nistrului. Numărul alegătorilor din regiunea secesionistă se estimează la 38 000 de persoa-ne. S-a suspectat că unele partide ar fi contribuit la transportarea organizată a acestora fiind folosite resurse administrative. S-a constatat o participare a 42 000 de votanți a diasporei din Occident, dar și un absenteism al cetățenilor Republicii Moldova la București.

Cele mai multe decizii ale Comisiei Electorale Centrale (62 de hotărâri) s-au referit la acreditarea observatorilor naționali și internaționali. Scrutinul a fost monitorizat de 4 165 de observatori, inclusiv 3 389 naționali și 776 internaționali.

ONG-urile s-au inclus activ în procesul de monitorizare a campaniei electorale din 24

februarie 2019. În acest sens, s-a solicitat ca diaspora să poată vota în baza actelor de identitate expirate, acțiune respinsă însă de Curtea Constituțională. [5]

Un grup de organizații nonguvernamentale cu denumirea generică Inițiativă Civică „Pentru un Parlament Curat 2019” (IPC) a monitorizat atât listele candidaților prezentate de partidele politice cu șanse de a accede în viitorul Parlament, cât și ale candidaților independenți în circumscripția națională și în circumscripțiile uninominale. [6] Organizațiile fondatoare ale Inițiativei Civice „Pentru un Parlament Curat” au realizat monitorizări similare ale candidaților la alegerile parlamentare din 2009, 2010 și 2014. Inițiativa Civică „Pentru un Parlament Curat 2019” a făcut parte din proiectul implementat de organizațiile-partenere: Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT”, Asociația Presei Independente (API), Centrul de Analiză și Prevenire a Corupției (CAPC) și Centrul de Investigații Jurnalistice (CUM), cu sprijinul financiar al Fundației Soros-Moldova/Departamentul Buna Guvernare. La 21 ianuarie 2019 organizațiile constituyente ale Inițiativei Civice „Pentru un Parlament Curat 2019” au publicat primele 45 de profiluri ale candidaților la alegerile parlamentare din 24 februarie 2019. Profilurile au fost realizate de jurnaliștii de investigație după monitorizarea candidaților în baza unor criterii de integritate. După documentare, profilurile au fost verificate de o echipă de juriști, apoi publicate pe portalurile [www.moldovacurata.md](http://www.moldovacurata.md) și [www.anticoruptie.md](http://www.anticoruptie.md). În vederea responsabilizării clasei politice din Republica Moldova, Inițiativa Civică „Pentru un Parlament Curat 2019” a propus partidelor politice să completeze de sine stătător un chestionar pentru fiecare candidat inclus în listă, atât în circumscripția națională cât și în circumscripțiile uninominale. [7]

La 6 decembrie 2018, Asociația Presei Independente a emis o declarație referitoare la reflectarea alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. Potrivit documentului, Asociația se angaja să „reflecte nepărtinitor și echidistant desfășurarea campaniei electorale în conformitate cu prevederile statutare ale API și cu normele deontologice ale jurnalisticii. S-a făcut apel către toți proprietarii/editorii instituțiilor mass-media din Republica Moldova să nu se lase influențați de concurenții electorali și să se abțină de la orice formă de manipulare a opiniei publice și de la promovarea discursului de ură, respectând pluralismul de opinii și principiile eticii profesionale. [8]

Centrul pentru Jurnalism Independent și Asociația Presei Independente au elaborat Raportul de monitorizare a mass-media, document implementat cu sprijinul financiar al National Endowment for Democracy (SUA), al Guvernului Suediei și al Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională. Obiectivul proiectului 1-a constituit monitorizarea și informarea publicului cu privire la comportamentul editorial al instituțiilor mass-media în perioada preelectorală și în campania electorală pentru alegerile parlamentare 2019 din Republica Moldova. Instituțiile mass-media supuse monitorizării au fost selectate în baza următoarelor criterii: a) forma de proprietate; b) geografie; c) limba de difuzare; d) notorietate/audiență. Astfel, au fost monitorizate instituțiile mass-media publice și private, cu acoperire națională, cvasinațională și regională, în limba română și în limba rusă. Potrivit autorilor Raportului, subiectele abordate de majoritatea canalelor monitorizate au vizat de cele mai multe ori domeniul politic. În multe cazuri a fost vorba despre evenimente de campanie desfășurate de unele partide, conferințe de presă la care s-au făcut totalurile campaniei, fiind lansate și diverse acuzații la adresa contracandidaților. A doua temă ca frecvență a fost procesul electoral, inclusiv subiecte despre activitatea Comisiei Electorale Centrale și procedura de vot în ziua scrutinului, urmate la mare distanță de subiecte privind corupția, problemele sociale, domeniul economic, domeniul sănătății și relațiile externe. De regulă, acestea au avut caracter electoral indirect, fiind vorba despre activități ale Președintelui și Președinției, ale diferitelor ministere și structuri guvernamentale etc. Cea mai mare diversi-

tate din punct de vedere tematic a fost atestată la NTV Moldova și Accent TV (politic, relații externe, probleme sociale, proces electoral, administrația publică locală, educație, minorități), PRO TV (proces electoral, politic, corupție, probleme sociale, integritate, diaspora), TV Centrală (politic, proces electoral, integritate, economic, administrația publică locală, societate civilă). [9]

La 11 ianuarie 2019, Asociația pentru Democrație Participativă „ADEPT” a lansat o versiune nouă a portalului [www.alegeri.md](http://www.alegeri.md) unde a prezentat informații despre alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, precum și despre scrutinele electorale anterioare. Portalul a oferit în prim-plan detalii despre noul sistem electoral, despre concurenții electorali în circumscripția națională și în circumscripțiile uninominale despre oferta electorală a concurenților etc. De asemenea, portalul a prezentat informații despre partidele politice din Republica Moldova și performanța acestora.

Directorul executiv al „ADEPT”, Igor Boțan, a specificat că lansarea respectivei platforme este legată de schimbarea sistemului electoral și se vrea ca finalitate crearea unei enciclopedii a proceselor electorale din Republica Moldova. [10]

În cadrul unei conferințe de presă susținute la 23 ianuarie 2019 a fost lansat primul raport de monitorizare din perspectiva incluziunii persoanelor cu dizabilități, de etnie romă, tineri și dimensiunea egalității de gen. Documentul a fost realizat în cadrul proiectului „Pledoaria societății civile pentru alegeri incluzive și corecte în Republica Moldova, conform recomandărilor UE și OSCE/ODIHR, precum și angajamentelor în domeniul drepturilor omului”, implementat de Fundația Est-Europeană, în parteneriat cu Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare, Pilgrim Demo și Târna Rom, finanțat de Uniunea Europeană și co-finanțat de Suedia. [11]

Raportul intermediar nr. 1 de monitorizare a alegerilor din perspectiva incluziunii persoanelor cu dizabilități a fost elaborat de Natalia Cojocar. Potrivit observatoarei, la alegerile parlamentare din 2019 au putut vota toți cetățenii care au atins vârsta majoratului, inclusiv persoanele cu dizabilități care au fost cândva declarate incapabile de instanțele de judecată, fapt datorat modificărilor în legislația națională care elimină restricțiile privind exercitarea dreptului la vot al acestui grup de persoane. S-a constatat faptul că până la 15 ianuarie nu toți concurenții electorali și-au făcut publice programele electorale. Doar unul din programele electorale analizate includea persoanele cu dizabilități ca grup țintă vizat și conținea prevederi formulate specific pentru această categorie de cetățeni. Paginile web ale concurenților electorali nu corespund standardelor internaționale în materie de accesibilitate WCAG. [12]

Totodată, s-au monitorizat și alegerile parlamentare prin prisma dimensiunii egalității de gen. S-a ajuns la concluzia că partidele politice au respectat cota minimă de gen; în primele zece locuri de pe toate listele concurenților electorali se află doar 18% de femei; deși sunt mai multe femei candidate, acestea sunt plasate în marea majoritate pe locuri neeligibile; nivelul de prezență a femeilor pe listele de candidați rămâne a fi foarte diferit de la partid la partid; ponderea femeilor candidate pentru circumscripțiile uninominale este de două ori mai mică comparativ cu circumscripția națională; niciun partid politic nu a respectat cota de gen de 40% pentru circumscripțiile uninominale; ponderea totală a femeilor candidate nu a crescut semnificativ comparativ cu alegerile precedente. [13]

La 21 februarie 2019, Coaliția Civică Pentru Alegeri Libere și Corecte a lansat o declarație referitoare la principalele constatări ale organizațiilor-membre cu privire la perioada electorală și preelectorală. S-a atenționat asupra faptului că se încalcă standardele „pentru un proces electoral liber și corect” în aceste circumstanțe. Coaliția a făcut apel către instituțiile statului, organele electorale și concurenții electorali să depună eforturi pentru ca votarea și



anunțarea rezultatelor să aibă loc într-o manieră corectă, fără încălcări, astfel încât alegerea cetățeanului să fie reflectată corect în noul Legislativ. [14]

La 25 februarie, imediat după alegeri, Coaliția Civică „Pentru Alegeri Libere și Corecte” a apreciat într-o declarație drept incorecte și parțial libere alegerile parlamentare din 24 februarie 2019. Aprecierea a fost făcută prin prisma gradului de respectare a principiilor pentru alegeri libere și corecte de către toți actorii electorali și în baza următoarelor constatări privind desfășurarea perioadei pre-electorale, electorale și a zilei alegerilor: modificarea regulilor de joc în ajunul alegerilor; utilizarea resurselor administrative în perioada electorală; coruperea alegătorilor; limitarea dreptului la vot și de a depune contestații ale cetățenilor moldoveni aflați peste hotare; soluționarea neuniformă a litigiilor și a conflictelor electorale; deficiențe și erori în Registrul de Stat al Alegătorilor (RSA) și listele electorale; menținerea plafoanelor înalte pentru donații făcute partidelor; mass-media controlată politic; femeile, tinerii, persoanele cu dizabilități și persoanele de etnie romă continuă să fie subreprezentate; intimidarea observatorilor naționali și tentative de compromitere a campaniilor de educație civică; intimidarea concurenților electorali și alegătorilor. [15]

În cadrul programului „Democrație, Transparență și Responsabilitate”, susținut financiar de către Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare (USAID), desfășurat de Asociația „Promo-LEX” a fost organizată Misiunea de observare a alegerilor parlamentare din data de 24 februarie 2019. [16] A fost singura organizație din Moldova care a realizat o monitorizare la nivel național. Observatorii „Promo-LEX” au monitorizat 2 094 de secții de votare. Printre încălcările semnalate au fost 59 de cazuri de oferire a recompenselor materiale sau bănești alegătorilor; 64 de cazuri ce pot fi calificate drept acte de agitație electorală sau PR negru la intrarea sau în incinta secției de votare pentru a determina simpatia alegătorilor; 50 de cazuri când în incinta secțiilor de votare s-au aflat anumite categorii de persoane neautorizate pe o perioadă de timp mai mare decât limita admisibilă conform prevederilor legale; peste 123 de cazuri, unde au avut loc situații ce pot fi interpretate drept transportare organizată a alegătorilor; 39 cazuri ce pot fi calificate drept acte de violență sau intimidare a alegătorilor ș. a. [17]

Ca urmare a cererii Comisiei Electorale Centrale, depuse la 4 martie 2019, la 9 martie Curtea Constituțională a confirmat legalitatea alegerilor parlamentare. [18] Au fost validate mandatele deputaților aleși în circumscripția națională și în circumscripțiile uninominale, au fost confirmate listele candidaților supleanți din partea Partidului Politic „Partidul Socialiștilor din Republica Moldova” (35 de mandate), Blocului electoral „ACUM Platforma DA și PAS” (26 de mandate), Partidului Democrat din Moldova (30 de mandate), Partidului Politic „Șor” (7 mandate) și trei candidați independenți. Astfel, constatăm o reconfigurare a structurii politice în Legislativul de la Chișinău. În Parlamentul Republicii Moldova au fost incluse două formațiuni politice noi: „ACUM Platforma DA și PAS” și Partidul Politic „Șor”.

Monitorizarea de către ONG-uri a constatat că o parte din concurenții electorali au desfășurat o campanie activă și cu diverse activități de agitație electorală. Astfel, concurenții electorali au utilizat tradiționalele întâlniri cu alegătorii, concertele electorale, distribuirea publicității electorale, publicitatea stradală și în mass-media drept instrumente de agitație electorală, precum și organizarea activităților sportive, amplasarea corturilor de agitație electorală. Totodată, a fost constată utilizarea resurselor administrative de către unii concurenți electorali.

Conform totalizărilor monitorizării realizate de organizațiile neguvernamentale, scrutinul, în mare parte, nu a întrunit exigențele unui proces competitiv, care s-ar compara cu practica electorală din țările cu tradiții democratice durabile, datorită atmosferei tensionate, condițiilor inechitabile și a unor încălcări sau interpretări ale procedurilor de către organe electorale, funcționari electorali și din partea concurenților.



De menționat că contextul în care s-a desfășurat procesul electoral, trăgănarea negocierilor pentru crearea unei coaliții cu viitor benefic pentru popor demonstrează faptul că Republica Moldova se află în fața unei opțiuni cruciale care înseamnă stagnarea în situația actuală a reformelor foarte limitate sau relansarea acestora ca unica perspectivă de a obține un parcurs european.

### BIBLIOGRAFIE

1. Popa V. Dreptul parlamentar al Republicii Moldova. Chișinău: ULIM, 1999.
2. Solomon C. Sistemul electoral. // Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic, Chișinău, Tipografia Centrală, 2015, Misiunea de Observare a Alegerilor în Moldova. Alegeri Parlamentare, 24 Februarie 2019. Publicat de: ENEMO - Rețeaua Europeană a Organizațiilor de Monitorizare a Alegerilor. În: <http://alegeri.md/images/a/a3/Raport-intermediar-enemo-alegeri-parlamentare-2019.pdf> (accesat la 22.03.2019).
3. Erizanu Gh. Parlamentarele 2019. Republica Moldova. În: <http://erizanu.cartier.md/parlamentarele-2019-republica-moldova-11663.html> (accesat la 20.03.2019).
4. ONG-urile solicită ca diaspora să poată vota în baza actelor de identitate expirate. Ce spune CEC și OSCE. În: [https://www.publika.md/alegeri-parlamentare-2019-ong-urile-solicita-ca-diaspora-sa-poata-vota-in-baza-actelor-de-identitate-expirate-ce-spune-cec-ti-osce\\_3033581.html](https://www.publika.md/alegeri-parlamentare-2019-ong-urile-solicita-ca-diaspora-sa-poata-vota-in-baza-actelor-de-identitate-expirate-ce-spune-cec-ti-osce_3033581.html) (accesat la 10.03.2019).
5. Un grup de ONG-uri a publicat profilurile candidaților la alegerile parlamentare 2019. În: <https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/video-un-grup-de-ong-uri-a-publicat-profilurile-candidatilor-la-alegerile-parlamentare-2019>. (accesat la 10.02.2019).
6. Inițiativa Civică „Pentru un Parlament Curat 2019”. Comunicat de presă. 21.01.2019. În: <http://www.e-democracy.md/filespr/2019-01-21-icpc-candidati-alegeri-parlamentare.pdf> (accesat la 24.01.2019).
7. Declarația membrilor API privind reflectarea alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. În: <http://unghiul.com/declaratia-membrilor-api-privind-reflectarea-alegerilor-parlamentare-din-24-februarie-2019/> (accesat la 10.03.2019).
8. Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare 2019. Raport nr. 5 17-24 februarie 2019. În: <http://www.api.md/upload/PDF/Raport%20monitorizare%20mass-media%205.pdf> (accesat la 20.03.2019).
9. Lansarea noului site dedicat alegerilor și partidelor din Republica Moldova- alegeri.md. În: <http://www.e-democracy.md/adept/activities/alegeri-md-versiune-noua/> (accesat la 12.03.2019).
10. „Cât de incluzive sunt alegerile din 2019?!” . Primul raport de monitorizare. În: <http://eef.md/index.php?pag=news&id=931&rid=1374&l=ro> (accesat la 12.03.2019).
11. Cojocar N. Raport intermediar nr. 1 de monitorizare a alegerilor din perspectiva incluziunii persoanelor cu dizabilități în cadrul alegerilor parlamentare 2019, p. 14. În: <http://eef.md/media/files/files/ranort-l-incluziunea-persoane-dizabilitati-parlamentare-20196501343.pdf> (accesat la 12.03.2019).
12. Ivașcu R., Andronache A., Buzu A. Locul femeilor în alegeri. Analiza preliminară a candidaților pentru alegerile parlamentare din 2019 prin prisma dimensiunii egalității de gen, Chișinău, ianuarie 2019. În: (accesat la 05.03.2019).
13. Declarația Coaliției Civice Pentru Alegeri Libere și Corecte înainte de ziua alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. În: <http://eef.md/index.php?pag=news&id=931&rid=1384&l=ro> (accesat la 05.03.2019).
14. Declarație. Poziția Coaliției Civice „Pentru Alegeri Libere și Corecte” față de alegerile

parlamentare din 24 februarie 2019. 25 februarie 2019. În: <http://alegeliber.md/wp-content/uploads/2019/02/Declaratia-CALC-dupa-alegerile-parlamentare-februarie-2019.pdf> (accesat la 10.03.2019).

15. Asociația „Promo-LEX” selectează Observatori pe termen lung pentru monitorizarea alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. În: <https://promolex.md/13339-asociatia-promo-lex-selecteaza-observatori-pe-termen-lung-pentru-monitorizarea-alegerilor-parlamentare-din-24-februarie-2019/?print=print&lang=ru> (accesat la 15.03.2019).

16. Raportul nr. 6. Misiunea de observare a alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. Ziua alegerilor. Publicat la 1 martie 2019. În: [https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/03/Raport\\_Promo-LEX\\_nr.6\\_EDay.pdf](https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/03/Raport_Promo-LEX_nr.6_EDay.pdf) (accesat la 15.03.2019).

17. Ședința Curții Constituționale privind confirmarea rezultatelor alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019 și validarea mandatelor deputaților aleși. În: <http://www.constcourt.md/libview.php?l=ro&idc=7&id=1415&t=/Media/Noutati/9-martie-2019-sedința-Curtii-Constitutionale-privind-confirmarea-rezultatelor-alegerilor-parlamentare-din-24-februarie-2019-si-validarea-mandatelor-deputatilor-alesi> (accesat la 18.03.2019).

# ASPECTE CONCEPTUALE PRIVIND BUNA GUVERNARE

## CONCEPTUAL ASPECTS OF GOOD GOVERNANCE

Oleg BAXAN,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*This article describes the definitions of the good governance as well as the development of the definition along with the development of society as well as political actors. Good governance is a recent concept, strongly advocated by the liberal democracies of the world, especially in the European space. Governance is not a term strictly linked to the Government, political and administrative activity of the country. Good governance is a concept about the whole area of the state institutions, everything related to the public domain and those who serve it.*

**Keywords:** governance, good governance, efficient management.

Importantele schimbări politice și economice ce au avut loc la începutul anilor '90 ai secolului trecut, în cele mai multe regiuni ale lumii, au dovedit că este necesară găsirea unei noi forme de guvernare. Abuzurile regimurilor autoritare, însoțite de eșecurile înregistrate de sistemele de comandă și control centralizat, și ineficiența întreprinderilor de stat raportate la succesele economiilor de piață au constituit motive necesare și suficiente pentru înlăturarea rolului puternic pe care-l avea statul în toate domeniile.

Astfel, democrația a revenit în prim-plan, fiind definită ca un sistem de guvernare autonom, în care cetățenii sunt egali și în care deciziile politice sunt luate cu majoritate, fără a prejudicia drepturile minorității.

Buna guvernare, democrația, 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. Dacă guvernarea este modalitatea de exercitare a puterii, buna guvernare presupune, între altele, imperativul consensului celor guvernați față de obiectivele și metodele guvernării, responsabilitatea guvernanților, eficiența guvernării și dreptul cetățenilor de a fi informați, în primul rând, în ceea ce privește utilizarea și repartizarea resurselor financiare ale guvernării.

Buna guvernare reprezintă managementul efectiv al afacerilor publice prin generarea unui set de reguli, în scopul de a promova efectiv valorile societății căutate de cetățeni sau grupuri.

Buna guvernare asigură ca prioritățile politice, sociale și economice să se bazeze pe un larg consens în societate și ca interesele grupurilor defavorizate să fie luate în considerare în procesul de adoptare a deciziilor și alocării resurselor. [5, p. 21]

Termenul de guvernare este foarte vechi și provine, într-o accepțiune modernă, din adaptarea verbului latin „rego, regere”, care înseamnă a conduce, a guverna, a cârmui, la condițiile sociale și politice ale Evului Mediu, din care dispăruse statalitatea, odată cu dispariția Imperiului Roman de Apus. Verbul „regere” prezintă similitudini etimologice cu termenul „regimen” (guvernare, conducere, comandă, cârmuire), precum și cu cel de „gubernatio”, care, într-un sens figurat,

înseamnă tot guvernare și conducere. La fel s-a format adjectivul gubernabilis, cu sensul de cel „care poate fi condus”. Expresia „gubernatio civitatis” poate fi tradusă prin „conducerea statului”. [3, p.116]

Potrivit dicționarului explicativ al limbii române, noțiunea de guvernare reprezintă „acțiunea de a guverna”, iar a guverna înseamnă „a conduce, a administra, a dirija un stat, un popor”. De asemenea, într-o definiție de dicționar, termenul de „guvernare” desemnează ansamblul procedurilor instituționale, raporturile de putere și tipurile de administrare publică sau privată formale și informale, care dirijează, în special, acțiunea politică reală. [2]

Profesorii Pierre Laudell-Mills și Ismael Serageldin definesc guvernarea ca fiind „*utilizarea autorității politice, exercițiul controlului asupra unei societăți și managementul resurselor pentru dezvoltarea socială și economică*”. [4, p. 3]

Cu alte cuvinte, termenul de guvernare semnifică modul în care puterea este exercitată de guvern în procesul de management al resurselor sociale și economice. Guvernarea nu se reduce totuși la exercitarea puterii, deși cele două noțiuni se întrepătrund și se intercondiționează. Altfel spus, nu poți guverna dacă nu deții puterea, după cum, dacă o deții, trebuie să știi cum să o utilizezi într-un mod eficient. Într-un stat de drept vom spune că actul de guvernare democratic se întemeiază pe deținerea și exercitarea legitimă a puterii.

Prin guvernare se acționează la nivel economic, politic și administrativ pentru a manageria afacerile publice, utilizând resurse umane, naturale, științifice, financiare etc. prin intermediul unor mecanisme, procese și instituții aflate în slujba cetățenilor, într-un mediu în care sunt respectate drepturile omului și principiile statului democratic.

Guvernarea este un proces prin care elementele din societate dețin puterea și autoritatea necesare pentru a influența, dispun de politici și decizii cu privire la viața publică, precum și la dezvoltarea economică și socială.

Guvernarea este o noțiune mai largă decât conducerea, ale cărei elemente principale cuprind Constituția, Legislativul, Executivul și judecătoreșcul. Guvernarea presupune interacțiune între aceste instituții formale și cele ale societății civile. Guvernarea nu implică, în mod automat, o conotație normativă. Cu toate acestea, criteriile tipice pentru introducerea guvernării într-un context particular ar putea include gradul de legitimitate, reprezentativitatea, responsabilitatea populară și eficiența cu care afacerile publice sunt conduse. [5, p. 32]

Fără a-și propune, în mod limitativ, creșterea eficienței în procesul de furnizare a serviciilor publice, guvernarea se concentrează asupra felului în care societatea își realizează alegerile, alocă resursele și fundamentează valorile comune, militând pentru existența alternativelor în opțiuni, maximalizarea efectelor prin minimalizarea efortului și promovarea noțiunii de profit social.

Platon afirma că a guverna înseamnă a exersa arta conducerii, ori arta presupune, în acest context, procedee, tehnici, instrumente, metode politice, sociologice, economice, administrative și, în primul rând, juridice, la care recurge orice guvernant.

Potrivit Cărții albe a guvernării europene, adoptată de Comisia Comunităților Europene, în anul 2001, guvernare înseamnă „*reglementări, procese și atitudini care afectează modul în care se exercită puterea la nivel european, în special în privința deschiderii, participării, răspunderii, eficienței și coerenței*”.

Cât privește sintagma „buna guvernare”, la început a fost întâlnită cu precădere la nivelul instituțiilor financiare internaționale sau la nivelul organizațiilor pentru dezvoltare economică.

Sintagma de „bună guvernare” datează încă din anii 1980, fiind utilizată, la început, de către organizațiile internaționale financiare ca Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, în cadrul programelor de ajutorare a țărilor în curs de dezvoltare, ca o descriere favorabilă a amestecului în treburile interne ale țărilor în curs de dezvoltare, în special, în cele africane. Termenul a fost utilizat apoi de către OCDE (Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică), fiind

inclus 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. [6]

În perioada formării statelor naționale și a colonialismului, o bună guvernare era echivalentă cu îndeplinirea obiectivelor statului național, în ideea că ceea ce era bun pentru stat, respectiv popor, era automat expresia unei bune politici de guvernare. Abia după sfârșitul celui de-al Doilea Război Mondial a apărut în istoria omenirii posibilitatea, pentru unii chiar necesitatea, globalizării guvernării. Aceasta s-a manifestat prin înființarea Organizației Națiunilor Unite și a altor organizații ulterioare Conferinței de la Bretton Woods: Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială.

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

După cum am văzut, termenul de guvernare este larg răspândit, atât la nivel național cât și internațional, fiind definit în multiple feluri, însă implicând același substrat.

Buna guvernare reprezintă *„managementul efectiv 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, p. 3]

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.

La etapa actuală, conceptul de guvernare capătă dimensiuni noi. Guvernarea globală trebuie să găsească răspunsuri la probleme din ce în ce mai complexe, începând cu problemele națiunilor foarte sărace ale lumii care se confruntă cu sărăcia, foametea, lipsa apei, educația și in justiția socială etc. și până la problemele națiunilor bogate: corupția, șomajul, poluarea etc. Cu toate că se au în vedere și drepturile privind participarea la guvernare, în sensul său strict guvernarea nu este sinonimă cu dreptatea socială sau democrația, pentru exprimarea acestor principii apărând conceptul de „bună guvernare”.

În procesul de transformare a societății moldovenești nu se poate face abstracție de sistemul administrației publice, de necesitatea introducerii unei dimensiuni europene în acest domeniu, în conformitate cu valorile bunei guvernări a acestui spațiu administrativ.

Buna guvernare înseamnă că actul de guvernare trebuie să fie transparent în toate fazele sale, de la adoptarea unui proiect la implementarea sa.

În același sens, pentru ca țara să prospere, este indispensabil ca statul să asigure respectarea legilor în vigoare, începând prin a respecta el însuși aceste legi.

Buna guvernare este un ideal greu de atins în totalitate. Cu toate acestea, eforturile trebuie depuse pentru a ne apropia cât mai mult de scopul propus.

## BIBLIOGRAFIE

1. Charlick R., The concept of Governance and its Implications for AID's Development Assistance Program in Africa, Associates in Rural Development, Burlington, 1992, p. 3.
2. DEX, 96. Dicționarul explicativ al limbii române, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, Editura Univers Enciclopedic, 1996.
3. Hermet G., Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Armand Colin, Paris, 2000, p. 116.
4. Laudell-Mills P., Serageldin I., Governance and External Factor, Washington, DC, World Bank, 1991, p. 3.
5. Mureșan D., Note de curs, Dimensiunea economică a bunei guvernări. București, 2009, 145 p.
6. The Governance Working Group of the International Institute of administrative Sciences, 1996.

## METODE DE EVALUARE A CALITĂȚII GUVERNĂRII

### METHODS OF ASSESSING THE QUALITY OF GOVERNANCE

Ion POPOVICI,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*The assessment of the quality of governance, although a complex process, is a very important desideratum in the context of the analysis of the concept of good governance. The existence of several evaluation methods offers the possibility of choosing the most appropriate instruments for each country and the concrete context, involving in this process mandatory and various national assessment bodies to provide greater credibility and legitimacy to the analyzes carried out.*

**Keywords:** good governance, quality of governance, evaluation methods, indicators, public management, diagnosis.

Evaluarea calității guvernării reprezintă un deziderat foarte important în contextul analizei conceptului de bună guvernare. S-a afirmat în repetate rânduri în literatura de specialitate că buna guvernare impulsionează dezvoltarea. La începutul anilor 1980, lipsa de succes a programelor de ajutorare a țărilor mai puțin dezvoltate a dus la schimbarea abordării. Ronald Reagan a formulat această idee în 1981: „Câtă vreme o națiune nu-și pune în ordine instituțiile financiare și economice, orice ajutor nu va duce la progres”. [5, p.115]

Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional și-au concentrat eforturile asupra încurajării țărilor recipiente în a întreprinde reforme structurale ale sectorului public. Astfel de eforturi, orientate, în general, spre reducerea cheltuielilor sectorului public, au dus deseori la efecte contrarii și au fost înlocuite începând de la jumătatea anilor 1990 cu eforturi de dezvoltare a capacității administrative. Nici această abordare nu s-a dovedit a fi mai de succes, Banca Mondială trăgând concluzia că eforturile de dezvoltare instituțională au fost în mare măsură ineficiente și că o posibilă cauză este legată de faptul că multe dintre acestea nu au fost orientate astfel încât să aibă un impact asupra calității întregului sistem de management public. [7]

De notat, că impactul ajutorului asupra dezvoltării economice este un subiect destul de controversat în literatura de specialitate. C. R. Williamson citează o serie de studii care demonstrează lipsa de eficiență a ajutorului străin și un singur studiu care sugerează că ajutorul ar fi eficient în anumite condiții, cel al lui C. Burnside și D. Dollar. Însă autorii subliniază că rezultatele ajutorului sunt influențate de calitatea guvernării și politicilor din fiecare țară. [5, p.115] Totodată, se identifică un efect pozitiv al ajutorului acordat pentru dezvoltare.

Pornind de la definiția și dimensiunile bunei guvernări, în ultimii ani au fost elaborate diferite metode de evaluare a calității guvernării. Sunt cunoscute sistemele de evaluare - *Indicatorii de Guvernare la Nivel Mondial (IQM)*, care sunt publicate anual de Institutul Băncii Mondiale. Indicatorii sunt bazați pe câteva sute de variabile individuale care măsoară percepțiile guvernării, extrase din 35 de surse de date întocmite de 33 de organizații diferite din lumea întreagă. Aceste sisteme de evaluare au permis desfășurarea unor discuții serioase privind calitatea guvernării și urmează să marcheze un proces semnificativ în perfecționarea guvernării. E de menționat faptul că acești indicatori reflectă punctul de vedere extern asupra proceselor de guvernare în țările vizate și nu întotdeauna se țin cont de informațiile și opiniile din interiorul acestor țări.

*Evaluarea Guvernării la nivel Mondial (EGM)* are drept scop identificarea modalității în care experții evaluează calitatea guvernării. EGM este o dimensiune fundamentată teoretic care cuprinde aceiași indicatori și metode de abordare în fiecare țară. EGM constă în sondajul experților naționali din fiecare țară care participă la acest proces de evaluare. Astfel, aprecierea se bazează pe opiniile factorilor de interes local. La etapele de criză rolul administrației publice în orice țară crește proporțional cu gravitatea crizei și dacă sistemul administrației publice însăși nu este desăvârșit, contribuția acestuia la depășirea crizei este insuficientă și neeficace. [6, p. 25-26]

Există indicatori dezvoltați de organisme supranaționale, cum ar fi Banca Mondială – unul dintre ele fiind *Doing Business*, care măsoară mediul legislativ referitor la afaceri și modul în care legislația este aplicată în 183 de țări. Astfel de indicatori, chiar dacă privesc doar mediul de afaceri, reflectă multe elemente legate de buna guvernare.

*Worldwide Governance Indicators (WGI – Indicatori globali ai guvernării)* – este un proiect inițiat în 1996 prin care se urmărește agregarea unui număr tot mai mare de indicatori care măsoară diferite elemente ale guvernării într-un număr tot mai mare de țări. Definiția bunei guvernări care a dus la structurarea bazei de date a WGI este următoarea: „Tradițiile și instituțiile pe baza cărora autoritatea este exercitată într-o anumită țară. Acestea includ:

- procesele prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și schimbate;
- capacitatea guvernării de a formula și implementa politici viabile;
- respectarea de către cetățeni și stat a instituțiilor care guvernează interacțiunile sociale și economice dintre ei”.

Pentru fiecare dintre cele trei grupe au fost identificate câte două dimensiuni, respectiv:

**1.1. Participarea și răspunderea** vizează percepția măsurii în care cetățenii unui stat au posibilitatea de a participa la alegerea guvernării, precum și libertatea de exprimare, libertatea de asociere sau libertatea presei.

**1.2. Stabilitatea politică și absența violenței/a terorismului** urmărește măsurarea percepției referitoare la posibilitatea ca o guvernare să fie destabilizată sau răsturnată prin mijloace violente sau neconstituționale (inclusiv prin violență motivată politic sau acte de terorism).

**2.3. Eficacitatea guvernării** vizează măsurarea percepției asupra calității serviciilor publice, asupra calității corpului funcționarilor publici și a independenței sale în fața presiunilor politice, precum și asupra calității formulării și implementării politicilor publice sau a credibilității guvernului privind angajamentul său față de aceste politici.

**2.4. Calitatea reglementărilor** vizează măsurarea percepției referitoare la capacitatea guvernului de a formula și implementa politici viabile și reglementări ce permit, dar și promovează dezvoltarea sectorului privat.

**3.5. Statul de drept** vizează percepția referitoare la măsura în care agenții statului au încredere și respectă normele societății, în special în ceea ce privește calitatea executării contractelor, drepturile de proprietate, poliția și tribunalele, precum și la probabilitatea infracțiunilor și a violenței.

**3.6. Controlul corupției** urmărește percepția referitoare la măsura în care puterea publică este exercitată în vederea câștigului personal (atât mica cât și marea corupție), precum și „capturarea” statului de către elite și interesele private. [5, p.118]

Numărul statelor incluse în cercetare a variat între 178 pentru perioada 1997 - 1998, 175 pentru perioada 2000 - 2001, 212 pentru perioada 1996 – 2006 ajungând la cifra de 215 în 2013. De asemenea, numărul surselor folosite de autori în cercetarea lor a variat de-a lungul timpului. Dacă pentru perioada 1996 – 2002 au fost folosite 25 de surse provenite de la 18 organizații, în 2010 au fost utilizate 31 de surse diferite – 9 sondaje de opinie, precum



Barometrul Global al Corupției, dar și 8 evaluări ale experților din sectorul public, 5 - din sectorul privat, precum și 9 evaluări din rândul ONG-urilor. Nu pentru toate statele și teritoriile a fost posibilă măsurarea percepției asupra guvernării datorită lipsei datelor. Unele date sunt furnizate anual, în timp ce altele sunt furnizate o dată la trei ani. Le fel, unele date acoperă un număr mare de state și teritorii, în special cele referitoare la mediul de afaceri (de exemplu, *Global Insight Business Conditions and Risk Indicators* acoperă peste 200 de state) comparativ cu sondajele de opinie sau datele culese prin intermediul ONG-urilor, care de multe ori au un caracter mai degrabă regional, acoperind un număr redus de state. Indicatorii obținuți se bazează pe numeroase variabile individuale existente (de exemplu, în 1999, au fost identificați peste 300 de indicatori ai guvernării). [5, p.118-119]

Chiar dacă avem încredere în WGI, trebuie să fim conștienți de faptul că există limitări ale modului în care putem folosi datele. Comparațiile între țări sau grupuri de țări nu sunt lipsite de riscuri serioase. D. Kaufman [2] încearcă să minimizeze acest lucru argumentând că jumătate dintre toate comparațiile posibile între țări se bazează pe, cel puțin, 5 surse comune. O altă limitare serioasă este faptul că indicatorii, dată fiind lipsa lor de precizie, nu pot fi folosiți pentru a indica succesul sau insuccesul unor anumite politici într-o anumită țară. [2] Scorurile WGI nu sunt discutate foarte des, poate pentru că este un instrument destul de complicat. În multe cazuri țările care obțin un scor redus consideră că Banca Mondială nu cunoaște realitățile locale. În alte cazuri scorurile obținute ridică nedumeriri. [3, p. 58]

Indicatorii Globali ai Guvernării furnizează date comparabile despre guvernare pentru un număr foarte mare de țări și pentru o perioadă destul de lungă de timp. Au reușit să mențină interesul pentru tema guvernării și, în unele cazuri, au impulsionat anumite țări să întreprindă reforme pentru îmbunătățirea calității guvernării.

Evaluările guvernării realizate de donatori sunt importante din mai multe motive, dar nu pot alimenta dialogul național privind guvernarea la nivel general, tematic sau sectorial, ca și evaluările realizate sub impulsul voinței naționale sau pe baza unor evaluări inter pares. Este important să fie susținute inițiativele naționale de evaluare, fie cele inter pares (colegiale), să fie consolidate capacitățile de evaluare și discutare a problemelor ce țin de buna guvernare. O dezbatere sănătoasă privind procesul de guvernare trebuie să fie alimentat de diverse evaluări care trebuie să fie credibile și fondate pe observații demonstrate. Organismele donatoare pot să armonizeze susținerea oferită diferiților evaluatori (birouri de statistică, universități, institute de cercetare, organizații nonguvernamentale) pentru a garanta diversitatea și pluralismul. Totodată, este important ca actorii naționali să fie implicați în elaborarea mecanismelor și instrumentelor de evaluare. Instrumentele de evaluare care vor permite analiza comparativă a procesului de guvernare (gestiunea finanțelor publice, descentralizarea administrativă, transparența și accesul la informație etc.) vor câștiga în relevanță și legitimitate atunci când actorii naționali vor participa la dezvoltarea lor. [4]

Totodată, organismele naționale de evaluare evaluează guvernarea în următoarele scopuri: alocarea ajutorului, verificarea utilizării și gestionarea riscurilor, pregătirea dialogului, luarea în considerare a contextului național în proiectarea operațiunilor, identificarea programelor și a proiectelor care sunt prea ambițioase etc.

Este important de a limita numărul de obiective urmate de o evaluare unică a guvernării și de a utiliza mai multe tipuri de evaluare a calității guvernării. De exemplu, este puțin probabil ca același instrument sau procedeu de evaluare să poată fi utilizat pentru a lua decizii privind alocarea globală a ajutoarelor și gestionarea riscurilor și pentru a decide dacă să sprijine și în ce mod proiecte sau reforme ale guvernării în sectoare specifice.

Obiectivele operaționale clar definite facilitează selectarea instrumentului de evaluare și sporesc impactul utilizării acestuia. O analiză comparativă poate fi în mod util legată de indicatori și abordări analitice pentru a se asigura că evaluările sunt sensibile la constrângeri și oportunități contextuale specifice.

În același context, este necesar de a evalua și aborda guvernarea din diferite perspective. Diversitatea urmează a fi adaptată la evoluția ulterioară a conceptelor de guvernare. Conceptul de guvernare este în prezent utilizat pe scară largă. El poate fi normativ sau analitic. Un accent mai mare poate fi pus pe managementul public, sistemul politic, guvernarea socială sau economică, de exemplu. Pot fi preferate în cadrul analizelor procesele de guvernare, regulamentele oficiale sau rezultatele; putem să evaluăm guvernarea la nivel național sau în funcție de axele sectoriale sau tematice.

Dacă această diversitate este un atu, este necesar să se perfecționeze în continuare înțelegerea proceselor de guvernare și a legăturilor acestora cu dezvoltarea și să se îmbunătățească indicatorii și alte abordări ale evaluării. Acest lucru clarifică discursul și încurajează un dialog informat cu partenerii, alte organizații și lumea academică cu privire la avantajele și dezavantajele diferitelor abordări ale evaluării guvernării. Totodată, utilizatorii finali pot să verifice ceea ce spun cu adevărat evaluările și ce nu spun, dar și integrarea evaluărilor în diagnostice pentru programe sectoriale sau tematice. Orice program sectorial sau tematic are o componentă de guvernare care este mai mult sau mai puțin aptă să fie dezvoltată. Evaluările specifice, convenite și realizate în comun, vor avea probabil un impact mai mare asupra elaborării planurilor de acțiune sectoriale și a programelor tematice. [8]

Rezultatele evaluărilor urmează a fi făcute publice. Transparența trebuie favorizată, însă este important să recunoaștem că uneori rezultatele pot fi sensibile și pot crea mai degrabă un conflict decât un angajament constructiv. În această situație se clarifică și se acceptă în avans ce înseamnă transparență. Problema publicării rezultatelor nu este o întrebare la care să se răspundă afirmativ sau negativ: unele părți ale unei evaluări pot rămâne confidențiale, în timp ce altele vor cere o diseminare mai largă. Este important să se convină tocmai asupra principiilor difuzării înainte de efectuarea evaluării, pentru a evita tensiunile ulterioare. [4]

În concluzie, ținem să subliniem, că în literatura de specialitate nu există o definiție unică și exhaustivă a bunei guvernări, la fel cum nu există o delimitare a obiectivului acesteia, care ar presupune o acceptare universală. Acest termen este utilizat cu o mare flexibilitate, ceea ce poate constitui un avantaj, dar și o sursă de dificultăți la nivel operațional. În funcție de context și de obiectivul determinat, buna guvernare cuprinde respectarea totală a drepturilor omului, asigurarea supremației legii, participarea eficientă, parteneriatele mai multor actori, sectorul public eficient și efectiv, legitimitatea, accesul la cunoștințe, informațiile și educația, acordarea atribuțiilor politice oamenilor, echitatea, dezvoltarea durabilă, atitudinile și valorile care promovează responsabilitatea, solidaritatea și toleranța.

Totodată, evaluarea calității guvernării, deși este un proces complex, reprezintă un deziderat foarte important în contextul analizei conceptului de bună guvernare. Existența mai multor metode de evaluare oferă posibilitatea alegerii celor mai potrivite instrumente pentru fiecare țară și contextul concret existent, antrenând în acest proces în mod obligatoriu și diverse organisme naționale de evaluare pentru a oferi o credibilitate și legitimitate mai largă analizelor efectuate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Burnside C., Dollar D. Aid, Policies, and Growth. În: *The American Economic Review*, 2000, vol. 90, nr. 4, p. 847-868. În: [https://www.researchgate.net/publication/255605340\\_The\\_effect\\_of\\_foreign\\_aid\\_on\\_economic\\_growth\\_in\\_developing\\_countries](https://www.researchgate.net/publication/255605340_The_effect_of_foreign_aid_on_economic_growth_in_developing_countries), (accesat la 3 martie 2019).
2. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics, 2007, World Bank Policy Research Working Paper, 4149. În: [https://www.researchgate.net/publication/303210983\\_Worldwide\\_governance\\_indicators\\_project\\_Answering\\_the\\_critics](https://www.researchgate.net/publication/303210983_Worldwide_governance_indicators_project_Answering_the_critics), (accesat la 15 martie 2019).
3. Mureșan D. Dimensiunea economică a bunei guvernări. Note de curs. București, 2007, 120 p.
4. Réseau sur la gouvernance (govnet). OCDE, 2009. În: <http://www.oecd.org/fr/developpement/gouvernance-developpement/43511474.pdf>, (accesat la 13 aprilie 2019).
5. Șandor S. D., Creța S. C. Indicatorii globali ai guvernanței – considerente metodologice. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2014, nr. 2 (35), p. 114-129.
6. Șaptefrați T. Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare. În: „Administrarea Publică”, 2015, nr. 3, p. 21-27.
7. The World Bank annual report 2000: Annual review and summary financial information. În: <http://documents.worldbank.org/curated/en/931281468741326669/Annual-review-and-summary-financial-information>, (accesat la 14 aprilie 2019).
8. Van de Walle S. Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance ? În: *Revue française d'administration publique*, 2005, nr. 3, pp. 435-461. În: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2005-3-page-435.htm> (accesat la 29 martie 2019).

# BUNA GUVERNARE: CHEIA DEZVOLTĂRII DURABILE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

## GOOD GOVERNANCE: THE KEY TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Dinu MANOLE,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*This paper examines the relationship between good governance, sustainable development and local government administration. It begins with a review of the development local government administration their importance for development at the local government level. It argues that both good governance and local government administration need to coexist if any meaningful development is to take place at local level. The paper further identifies some problems that hinder good governance at the local level and suggests ways of solving them*

**Keywords:** sustainable development and local government administration, public services, modernization.

Modernizarea serviciilor publice devine o problemă de importanță deosebită în perspectiva integrării europene a Republicii Moldova în Uniunea Europeană. Toate tratatele de constituire a Uniunii Europene, precum și Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, [1] includ și prevederi referitoare la serviciile publice. Din însuși textul acestuia, reiese că Acordul va afecta nemijlocit diverse servicii, care în prezent, în Republica Moldova cad sub noțiunea de „servicii publice” – în mod expres în Acord sunt incluse prevederi referitoare la transport și comunicații, servicii de sănătate, servicii educaționale, licențiere etc.

Evident, integrarea europeană va genera anumite schimbări în situația existentă a acestora. În rezultat, putem elabora diverse scenarii de evoluție a serviciilor publice – de la menținerea situației existente în unele din acestea la demonopolizarea altora sau la delegarea lor de gestiune unor entități din Uniunea Europeană. Considerăm, astfel, că, cel puțin, din textul Acordului rezultă anumite schimbări atât ale misiunii prestatoare a administrației publice cât și a interesului utilizatorului final. În Republica Moldova o problemă actuală o constituie calitatea serviciilor publice. Problema creșterii calității și a accesului la serviciile publice este de actualitate alături de alte două obiective majore și anume: creșterea autonomiei colectivităților locale prin transferul de noi responsabilități decizionale, resurse financiare și patrimoniale, cu respectarea principiului subsidiarității și restructurarea administrației publice locale prin măsuri de creștere a eficienței instituționale, simplificarea administrativă și creșterea transparenței în relația cu cetățenii. Din acest motiv, autoritățile publice locale au nevoie să se modernizeze pentru a fi capabile să îmbunătățească serviciile pe care le oferă.

Autoritățile publice locale sunt cei mai importanți piloni, deoarece reprezintă nivelul cel

mai apropiat de cetățeni. În Republica Moldova, APL-urile sunt și mai importante, deoarece contribuie la promovarea democrației. Primarii sunt cei care trebuie să vină cu inițiative pentru a promova și consolida aspectele democratice la nivel local.

O bună guvernare la nivel local nu presupune doar punerea în aplicare a cadrului legal, politic și instituțional adaptat. De asemenea, se pune problema întăririi capacității administrației publice locale în mod activ - inclusiv comprehensiunea, competența, precum și capacitatea și dorința de a învăța. Cadrul și capacitatea sunt două elemente inseparabile.

O bună administrație locală oferă un set comun de priorități, asigură coordonarea acțiunilor și a resurselor pentru maximalizarea eficienței, stimulează activitățile și suscită responsabilizarea autorităților față de cetățeni. Pentru a veni cu soluții creative și inovative în APL, este nevoie de: [8]

- consolidarea capacităților administrative prin intermediul identificării și recunoașterii practicilor inițiate și implementate de către autoritățile publice locale;
- eficientizarea serviciilor publice și încurajarea aplicării standardelor de calitate în procesul de prestare a serviciilor publice, inclusiv implementarea mijloacelor de modernizare tehnologică a sectorului public;
- consolidarea autonomiei locale și încurajarea inițiativei la nivel local;
- promovarea cooperării și consolidării teritoriale a unităților administrativ-teritoriale;
- realizarea schimbului de idei, experiențe și bune practici între autoritățile publice locale, precum și crearea unei rețele naționale a liderilor locali;
- consolidarea relației cu administrația publică centrală în vederea susținerii inițiativelor la nivel local.

Eficientizarea serviciilor publice și încurajarea aplicării standardelor de calitate în procesul de prestare a serviciilor publice, inclusiv implementarea mijloacelor de modernizare tehnologică a APL-urilor din Republica Moldova se realizează prin aplicarea guvernării electronice în activitatea administrației publice locale din Republica Moldova are o bază legală asigurată.

Unul din principiile de bază ale administrației publice locale, stipulate în *Legea privind administrația publică locală*, [7] prevede consultarea cetățenilor în probleme de interes local. Aceste consultări pot fi efectuate prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral pe probleme de interes major. În problemele de interes local care preocupă doar o parte din populația unității administrativ-teritoriale sau la examinarea proiectelor de decizie ale consiliului local, APL-ul poate organiza, cu această parte, diverse forme de consultări publice, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii.

Guvernarea electronică a localităților implică etape multiple de dezvoltare, etapa finală însemnând o integrare deplină a serviciilor dincolo de granițele administrative. Cu alte cuvinte, o operație eficace de transformare a guvernării locale pentru a răspunde mai bine necesităților cetățenilor și pentru a contribui la bunăstarea comunității.

Guvernarea electronică se încadrează perfect în conceptul unei administrații publice locale contemporane. Ea este reprezentată de așa-numita comoditate prin eficiență și se axează pe economia de resurse și de timp atât pentru instituțiile publice cât și pentru cetățeni, care nu trebuie să se mai deplaseze de la o instituție la alta pentru a-și soluționa problemele. [16]

Printre avantajele guvernării electronice în cadrul administrației publice locale putem menționa îmbunătățirea accesului la informațiile și serviciile publice ale autorităților administrației publice centrale, eliminarea procedurilor birocratice și simplificarea metodologiilor de lucru, îmbunătățirea schimbului de informații și servicii între autoritățile administrației publice centrale și îmbunătățirea calității serviciilor publice.

Cu toate acestea, aplicarea e-guvernării implică și un șir de riscuri. Pentru a fi de succes, proiectele de e-guvernare trebuie să câștige încrederea autorităților, asociațiilor.

A face dezvoltare economică locală înseamnă a ridica competitivitatea economică a unei comunități în scopul îmbunătățirii viitorului economic al acestuia.

Succesul dezvoltării economice locale depinde de efortul colectiv al sectoarelor public, de afaceri și nonguvernamental. Astfel, s-ar trece de la faza când deciziile de politici sunt deseori adoptate fără a lua în considerare implementarea sau consecințele economice, sociale și de mediu sau datele exacte cu privire la populație la acea de elaborare a politicilor în bază de dovezi.

În acest sens, o comunitate începe procesul de planificare strategică prin identificarea persoanelor, instituțiilor publice, agenților economici, organizațiilor civice, organizațiilor profesionale private, instituțiilor de învățământ și alte grupuri cu interes vădit în economia locală.

În ultimii ani, parteneriatul public-privat [4] câștigă tot mai mult teren în Republica Moldova, fiind o metodă eficientă de implicare și atragere a capitalului privat în realizarea unor proiecte de interes public. Printre avantajele acestui instrument de atragere a investițiilor pot fi enumerate transferul riscurilor către sectorul privat, accesul la investițiile și tehnologiile know-how private, inclusiv de management. Parteneriatele public-private servesc drept sprijin și oferă posibilitatea de implicare, mai cu seamă a autorităților publice locale, în soluționarea problemelor ce țin de construcția/modernizarea infrastructurii, îmbunătățirea serviciilor publice etc.

Parteneriatul public-privat sporește calitatea serviciilor prestate, oferind flexibilitate și creativitate. Toate instituțiile implicate în parteneriat contribuie cu expertiză complementară și resurse financiare, ajutând la îmbunătățirea serviciului oferit. Un astfel de parteneriat aduce noutate, expertiză și complementaritate sarcinilor.

Complementaritatea în furnizarea serviciilor înseamnă că statul aduce sustenabilitate pe termen lung, iar organizația nonguvernamentală aduce inovație și expertiză. De exemplu, *Sistemul de epurare a apelor uzate din orașul Bălți*, vechi de aproape 40 de ani, a fost modernizat datorită unui parteneriat public-privat între primăria orașului și compania „Glorin Ingineri”. Astfel, au fost reparate cele trei stații de pompare, construită tava de colectare, instalat un nou colector de presiune pe o lungime de 1 km și reparat decantorul secundar. De serviciile de canalizare beneficiază 33 mii persoane fizice și 1250 de agenți economici, care achită 3,90 lei și, respectiv, 21 lei/metru cub. [6, p. 12]

Pe lângă promovarea eficienței în serviciile publice prin partajarea riscurilor și beneficiind de expertiza sectorului privat, parteneriatul public - privat poate elibera presiunea imediată asupra finanțelor publice oferind o sursă suplimentară de capital. În același timp, parteneriatul public-privat contribuie activ la asigurarea unei transparențe mai înalte în procesul de utilizare a finanțelor publice locale și la instituirea corectitudinii politicii investiționale, consolidând, astfel, sistemul de guvernare și procesul de dezvoltare locală.

*Cooperarea intercomunitară* reprezintă un instrument avansat de lucru în procesul de descentralizare, dezvoltare regională și locală. Ea oferă oportunități reale autorităților locale de a eficientiza activitatea sa și a îmbunătăți calitatea serviciilor prestate prin unirea eforturilor mai multor comunități. [2, p.152] Nu în ultimul rând, prin cooperarea unităților administrativ-teritoriale în organizarea și furnizarea serviciilor publice se contribuie la echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților. De exemplu, satele Ermoclia, Popeasca și Feștelița din raionul Ștefan Vodă au devenit mai luminoase datorită unui serviciu intercomunitar de iluminat public. Lungimea rețelei de iluminat în satul Ermoclia constituie 7,5 km, în timp ce în satul Feștelița - 7 km, iar la Popeasca rețeaua de iluminat are o lungime de

6,5 km. În rezultat, s-a micșorat consumul de energie electrică și a crescut gradul de securitate și confort în cadrul acestor localități. [6,p.13]

Pentru gestionarea și mentenanța serviciului de iluminat stradal a fost creată întreprinderea municipală „Lumen-Ermoclia”. Întreprinderea „Lumen-Ermoclia” oferă servicii de menținere și deservire a rețelelor de iluminat public, întreținerea rețelelor electrice din cadrul instituțiilor publice și deservirea cetățenilor din cele trei localități la domiciliu. De iluminat stradal beneficiază 854 de gospodării, 32 de agenți economici și 16 instituții publice, care achită patru lei lunar, dar nu mai mult de 12 lei pe gospodărie și, respectiv, 150 lei pentru persoanele juridice. [6, p.14]

În concluzie, putem afirma că cooperarea intercomunitară poate asigura o calitate îmbunătățită a serviciilor publice furnizate cetățenilor din colectivitățile locale membre. Un astfel de instrument vine să compenseze insuficiența fondurilor aflate la disponibilitatea administrației locale, lipsa unui personal specializat capabil să atragă finanțări, elimină probleme generate de condițiile de mediu și răspunde condițiilor impuse de programele operaționale de dezvoltare regională și locală.

În mai multe unități administrativ-teritoriale din Republica Moldova este pusă în aplicare abordarea Leader, care de peste 20 de ani este un instrument eficient de dezvoltare rurală în mai multe țări europene.

În UTA Găgăuzia și raionul Taraclia, prin intermediul programului „Susținerea agriculturii și dezvoltării rurale în UTA Găgăuzia și Taraclia” (SARD), cu sprijinul financiar al Uniunii Europene, au fost semnate încă în anul 2016 primele patru Acorduri de intenție pentru formarea GAL-urilor de 21 de localități din UTA Găgăuzia și raionul Taraclia, care au decis să aplice conceptul LEADER în regiune.

GAL (Grup de Acțiune Locală) este parteneriatul oficializat al reprezentanților autorităților publice locale, ai mediului de afaceri și ai societății civile din cadrul satelor care cooperează. Zona GAL trebuie să acopere teritoriile unor primării rurale învecinate cu, cel puțin, 10 000 – 100 000 locuitori în total.

Metodologia LEADER este o șansă reală pentru dezvoltarea rurală a Republicii Moldova. De această părere sunt reprezentanții societății civile și instituțiilor de resort din Ungaria, România și Lituania, care au împărtășit locuitorilor din Găgăuzia și Taraclia experiența și rezultatele obținute de țările lor ca urmare a implementării acestui concept.

În anul 2018, circa 110 proiecte locale LEADER au fost realizate în UTA Găgăuzia, Taraclia și comunitățile din vecinătate sub egida inițiativei LEADER. [14, p. 3]

Interesul și energia enormă ale celor 23 de inițiative de dezvoltare rurală ale grupurilor de acțiune locală, care au fost identificate în anul 2018, relevă faptul că comunitățile rurale sunt dispuse să realizeze niște schimbări semnificative de dezvoltare socială și economică în Moldova. Un scop comun al cooperării teritoriale ține de consolidarea culturii locale. Fiecare localitate se distinge printr-un amestec de diferite culturi. [14, p. 23]

Nu este o exagerare dacă vom afirma că adoptarea și aplicarea abordării LEADER este o inovație importantă în comunitățile rurale moldovenești. Metoda dată a plasat oportunitățile de dezvoltare locală într-o nouă lumină și a reunit parteneri noi. Ea reprezintă o bază importantă pentru inovare în viitor.

**Concluzii.** Asigurarea unui anumit nivel de inovare și eficiență a activității administrației publice locale trebuie să se poarte de la următoarele premise: resursele cheltuite trebuie să-și găsească cea mai bună întrebuințare, să răspundă unor nevoi pe termen lung, să fie consolidată capacitatea administrativă, capacitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice, să fie depolitizată funcția publică.

Realitatea demonstrează, că o continuare a desfășurării proceselor de management și



de executare din cadrul administrației publice locale, în contextul bunelor practici europene, vor contribui la realizarea noilor obiective ale managementului public din Republica Moldova

### 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, ratificat prin Legea Republicii Moldova nr. 112 din 02.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr.185-199.
2. Bulat V. Impactul cooperării intercomunale asupra prestării serviciilor publice locale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, pp.152-157.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova nr. 1402 din 30.12.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2006.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat pentru prestarea unor servicii de sănătate nr. 1116 din 06.12.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.12.2010, nr. 241-246/1231.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la inițierea proiectului de parteneriat public-privat în scopul alimentării cu apă a unor localități din regiunile de dezvoltare Nord și Centru ale Republicii Moldova nr. 400 din 08.06.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.06.2011, nr. 96-98/460.
6. Împreună pentru performanțe în guvernarea locală 2014–2015. Programul bunelor practici ale Autorităților Publice Locale din Moldova.
7. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/116.
8. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31/91.
9. Matei, A., Anghelescu, A., Săvulescu, C. Modele teoretice și empirice ale dezvoltării locale, Editura Economică, București, 2009.
10. ODD pentru Moldova. Disponibil la: <http://www.md.undp.org/sustainable-development-goals/>, (accesat la 30.03.2019).
11. Principiile Directoare ale serviciilor publice locale în Europa. prevăzute în Recomandarea R(97) 7, adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 1 aprilie 1997.
12. Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021//Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 966 din 09.08.2016.
13. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264, 12.08.2016.
14. Shahwan U. E-Government in Developing Countries, Disponibil la: <http://css.escwa.org.lb/ictd/>, (accesat la pe 30.03.2019).
15. Spre localități rurale prospere. Ghidul de implementare a inițiativelor de dezvoltare rurală conduse de comunități în Republica Moldova – abordarea LEADER/DLCC.
16. Țaranu A., Clipa C. Politizarea și depolitizarea funcției publice. Disponibil la: [http://advocacy.ro/sites/11/politizare\\_si\\_depolitizare\\_](http://advocacy.ro/sites/11/politizare_si_depolitizare_), (accesat la 20.03.2019).

# DEZVOLTAREA DURABILĂ A COMUNITĂȚILOR UMANE

## SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF HUMAN COMMUNITIES

Mihail LUPAȘCU,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*Understanding the sustainable development of human communities, environmental perception, activity and environmental behavior has influenced policy and practice in space design as well as resource management, technology placement, risk management and possible responses to the broader environment, such as changes global climate by thinking that development must meet today's needs without endangering those of future generations.*

**Keywords:** sustainable, development, urban planning, territorial planning, strategy.

În acest articol ne concentrăm asupra aspectelor care privesc problema dezvoltării durabile prin conținutul și noțiunile sale. Sustenabilitatea comunităților umane este încă departe de a fi atinsă. Această situație demonstrează dificultățile de planificare, proiectare, implementare și gestionare a proceselor de dezvoltare durabilă într-o perspectivă integrativă. Există mai multe provocări cognitive, politice și tehnologice care trebuie abordate pentru a schimba această situație și a eficientiza procesul.

Cercetarea spațiului trebuie să țină seama de faptul că „spațiul trăiește în timpul său, iar timpul se proiectează în spațiul creat de realitate”. Spațiul cuprinde urmele timpului, spațiul și timpul fiind în fapt aceeași dimensiune. [3]

În cartea publicată în Saxonia, „Sylvicultura Oeconomica”, după cum menționează cercetătorul Hans Carl von Carlowitz, prima apariție a termenului de durabilitate pe teritoriul european datează din anul 1713. [11] Mai târziu, odată cu raportul Clubului de la Roma intitulat „Limitele creșterii”, cunoscut și cu denumirea de Raportul Meadows din anul 1972, s-a conștientizat impactul puternic al activităților umane asupra cadrului natural, cât și importanța unificării domeniilor mediu, social și economic în procesul de planificare durabilă. [14]

Un alt pionier al durabilității comunității umane este Robert Gilman, președintele Institutului Context, care se ocupă de numeroasele dimensiuni ale dezvoltării comunitare, consideră că, „durabilitatea se referă la posibilitatea unei societăți, ecosistem sau orice sistem activ de a funcționa continuu pe o perioadă nedeterminată, fără să fie obligată să încetinească ritmul datorită epuizării resurselor esențiale”. În această fază, s-a dezvoltat un background amplu în toate aspectele dezvoltării durabile, inclusiv ecologizarea mediului construit. [19]

Concepția exprimată de către cercetătorul german Birkmann J. în revista „Measuring Sustainable Spatial Planning in Germany” remarcă faptul că, dezvoltarea durabilă reprezintă un concept central în politicile de dezvoltare ale comunităților umane. [2]

Ultima lucrare a lui Brown L. R. „Plan B 3,0 - Mobilizare generală pentru salvarea civilizației” – este încununarea unei activități de peste trei decenii a autorului – consacrate problemelor globale ale omenirii, ale conflictului care a apărut, în special, pe parcursul celei de-a doua jumătăți a secolului al XX-lea, între societatea umană, respectiv, civilizația industrială și mediul ambiant. Brown Lester este unul dintre cercetătorii care au contribuit la definirea conceptului de dezvoltare durabilă: „Durabilitatea (Sustainability) este un con-

cept ecologic cu consecințe economice”. „O societate durabilă este cea care își modelează sistemul economic și social, astfel încât resursele naturale și sistemele de suport ale vieții să fie menținute. [4]

Din punctul de vedere al strategiilor și tratatelor internaționale încheiate, dezvoltarea durabilă este un deziderat care trebuie atins la nivel mondial, iar drumul care trebuie parcurs este foarte lung și anevoios. Obiectivul dezvoltării durabile a fost preluat în toate domeniile, inclusiv în domeniul urbanismului și amenajării teritoriului comunităților umane. Consiliul European derulează activități în domeniul amenajării teritoriului din anul 1970, în cadrul Conferinței Europene a Miniștrilor Responsabili cu Amenajarea Teritoriului (CEMAT). [6]

Activă în promovarea inițiativelor locale, implicând mai multe țări. Putem menționa, inițiativa privind dezvoltarea teritorială durabilă a bazinului râului Tisa, care implică Ungaria, România, Serbia, Muntenegru și Republica Slovacă; programul de model CEMAT. Regiune care asociază Armenia, Georgia și Germania sau cooperarea în politica de dezvoltare spațială dintre Germania și Federația Rusă. În plus, investițiile în cercetare și planificare strategică din țări precum Germania, Norvegia și altele contribuie la construirea cooperării între regiunile continentului european. Soluțiile și remedierile nu sunt exclusiv economice. Ca instrument în mâinile autorităților publice, planificarea spațială este strâns legată de căutarea unui bine comun și orientată spre obiective pe termen lung.

Principiile directoare pentru dezvoltarea teritorială durabilă a continentului european au fost adoptate în anul 2000 la Hanovra în cadrul celei de a 12-a Conferințe CEMAT:

- Promovarea coeziunii teritoriale prin intermediul unei dezvoltări socioeconomice echilibrate și de îmbunătățire a competitivității.
- Promovarea încurajării dezvoltării generate de funcțiunile urbane și de îmbunătățirea relațiilor dintre orașe și sate.
- Promovarea unor condiții de accesibilitate mai echilibrate.
- Facilitarea accesului la informație și cunoaștere.
- Reducerea degradării mediului.
- Valorificarea și protecția resurselor și patrimoniului natural.
- Valorificarea patrimoniului cultural ca factor de dezvoltare.
- Dezvoltarea resurselor energetice în menținerea securității.
- Promovarea unui turism de calitate și durabil.
- Limitarea preventivă a efectelor catastrofelor naturale. [7]

Punerea în aplicare a durabilității în orice domeniu de aplicare este o sarcină dificilă, deoarece nimeni nu este în măsură să ofere o definiție obiectivă a conceptului și, de fapt, termenul este interpretat diferit în legătură cu problemele majore care trebuie abordate. În ciuda acestui fapt, există o creștere, aproape inevitabilă, a conceptului de sustenabilitate, bazat, în principal, pe relațiile dintre factorii de mediu, economici și sociali ai dezvoltării. Această abordare accentuează dimensiunea fizică, materială și externă a sustenabilității, care este foarte impunătoare, dar neglijează dimensiunea sa internă nonfizică, nematerială, care este la fel de impunătoare. [16]

De asemenea *în primul rând*, este foarte important să se facă distincția între dezvoltarea durabilă a unui teritoriu și dezvoltarea teritorială durabilă. Dacă primul concept urmărește menținerea echilibrului între resurse și consum, pierzând din vedere de unde sunt consumate acele resurse, dezvoltarea teritorială durabilă ar trebui să urmărească menținerea aceluiași echilibru între mai multe teritorii prin diminuarea fenomenului de „durabilitate importată”. *În al doilea rând*, dezvoltarea teritorială durabilă este un proces puțin dezbătut în lumea științifică. În acest moment în care principalul scop al oricărei dezvoltări este durabilitatea, considerăm că este de mare interes încercarea de operaționalizare a acestui feno-

men și identificarea unui set limitat de indicatori prin raportare directă la principiile dezvoltării teritoriale durabile CEMAT, care să ajute la îmbunătățirea calității planificării spațiale.

Acest tip de abordare caracterizează, de asemenea, domeniul construirii durabile, în care calitatea mediului construit este considerată a fi strâns legată de durabilitate, în special în ceea ce privește proiectele eficiente din punct de vedere spațial, energetic și ecologice. Spațiul trebuie adaptat și organizat pentru a răspunde nevoilor indivizilor, ceea ce presupune preluarea din natură a unor resurse și prelucrarea lor pentru a deservi populația. Aceasta cunoaște un mare grad de reciprocitate, datorită faptului că nevoile umane se adaptează într-o măsură mai mare sau mai mică mediului.

*Construcția durabilă* se definește atât ca proces cât și ca produs de-a lungul întregului ciclu de viață, țelurile fiind acelea de minimalizare a consumului de energie și a emisiunilor periculoase pentru mediu, sănătate și produce informații relevante pentru utilizatori, în luarea deciziilor. Măsurile ce trebuie implementate și pașii de urmat pentru atingerea unei dezvoltări durabile trebuie să pornească de la cel mai mic nivel (cel local). Însă planificarea pentru dezvoltarea durabilă ar trebui să fie mai degrabă „bazată pe proces”, și nu orientată numai spre „atingerea unor obiective”. [9]

Realizarea unei dezvoltări durabile constituie un ideal al eforturilor de dezvoltare dintr-un sistem. Idealurile provin din etică și valori, iar acestea sunt, într-adevăr, necuantificabile. [10]

În apelul la acțiune expuse în Carta Urbanismului European, chiar de la început se accentuează că „*Europa are nevoie de orașe și regiuni puternice și adecvate locuirii*”. Prin urmare, amenajarea comunităților umane este vitală pentru viitorul Europei”. Această deschidere către problemele comunității sau a unei părți din comunitate determină o schimbare de perspectivă prin care soluționarea problemelor presupune nu doar remedierea efectelor unei stări de criză, dar, în special, eliminarea cauzelor acestor crize. [8]

Un bun exemplu al durabilității mediului construit este S.U.A. în domeniul construcției și arhitecturii, care propune proiectarea unui mediu accesibil oricărei persoane, denumit „Design Universal”, mișcarea propune amenajarea mediului în așa fel încât să fie utilizabile de către toată lumea, fără a fi nevoie de adaptări ulterioare sau un design specializat care ar crește suplimentar costurile. Crearea unui spațiu universal înseamnă, în opinia promotorilor, crearea unui mediu nediscriminativ, fără modificări ulterioare, care aduce beneficii cât mai multor persoane ce necesită accesibilizarea spațiului fizic. Un pas inedit poate fi găsit în capitolul „Politica durabilă a clădirii” din Programul de Management al Mediului din Seattle (SUA). [18]

Considerăm una dintre cele mai avansate din lume și în care se definește o construcție durabilă și o proiectare durabilă asupra conceperii proiectului în ansamblul său și a designului ca o abordare integrată. Aceste concepte evidențiază modul în care practicile durabile de construcție necesită un sistem integrat de abordare în care fiecare actor implicat trebuie să joace un rol spre durabilitate. [13]

Definiții ale construcțiilor durabile au fost în număr mic. În raportul Greciei se arată că nu se dispune de o definiție pentru clădiri durabile, dar aceasta ar trebui să se bazeze pe cele două interpretări ale dezvoltării durabile, cea ecologică: „sistemul care menține echilibrul dintre circulația resurselor și deșeurilor produse” sau cea care face referire la calitatea vieții: „aspecte care includ standarde de viață materiale, sănătatea și siguranța publică, asistența de sănătate, locurile de muncă, oportunități și avansări, comunitate, cultură, viața socială și recreere, calități estetice.” [17]

Pot fi citate însă definițiile olandeză și cea finlandeză: „O cale de a construi în scopul de a reduce impactul negativ asupra sănătății oamenilor și mediului cauzat de procesul de

construcții, de clădiri sau de mediul construit”. „Reducerea utilizării resurselor naturale și conservarea funcției mediului de suport al vieții atât în procesele de construire, în utilizarea clădirilor și în tot mediul construit, având grijă să se mențină calitatea vieții”. [12]

La data de 25 septembrie 2015 Adunarea Generală a Națiunilor Unite a adoptat prin rezoluția sa Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. De menționat că Obiectivul general nr. 11 din această Agendă poartă titlul: „Dezvoltarea orașelor și a așezărilor umane pentru ca ele să fie deschise tuturor, sigure, reziliente și durabile”. În dezvoltarea acestui obiectiv din 23 decembrie 2016 a fost adoptată Agenda Nouă Urbană, care pune accentul pe promovarea societății durabile și cu o abordare inclusivă, prosperă și inovatoare, ecologică. [1]

Noua Agendă Urbană este corelată cu obiectivele strategice din domeniul politic, economic, social și de mediu, cu angajamentele Republicii Moldova luate în conformitate cu acordurile internaționale. Domeniile de politică prioritară pentru acest obiectiv sunt: Construcții și Urbanism, Transport, Protecția Mediului și Resurselor Naturale precum și Dezvoltarea Regională. Printre documentele relevante de politică națională menționăm: Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”, Strategia de Dezvoltare Regională 2016-2020, Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022, Strategia pentru Dezvoltarea Turismului „Turism 2020”, Strategia de Mediu pentru anii 2014-2023.

Cadrul legal în domeniul construcției care deja este destul de consistent, urmează a fi perfecționat cu stabilirea mecanismelor de implementare a principiilor și obiectivelor declarate, care ar prevedea delimitarea rațională pe verticală și pe orizontală a funcțiilor și responsabilităților în cadrul administrației publice, stabilirea mecanismelor de corelare interinstituțională și de dialog cu părțile interesate din societatea civilă și mediul de afaceri.

**În concluzie**, în baza cercetării efectuate este necesară în continuare dezvoltarea unui puternic simț sustenabil al comunităților umane, precum și consensul între stâlpii societății, care sunt elemente importante ale acestui efort pentru a asigura că toți cetățenii beneficiază de acest proces. Și nu în ultimul rând, stabilirea unei legături solide între cercetare și practică în domeniul dezvoltării durabile cu participarea tuturor părților implicate (administrația publică centrală, locală, proiectanții, constructorii și beneficiarii activității de urbanism etc.), inclusiv a populației. Succesul punerii în practică depinde de dezvoltarea durabilă strategică, care este în prezent la o etapă de implementare în Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Agenda 2030 Dezvoltării Durabile în contextul Republicii Moldova. Disponibil: [https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Targets\\_UNU](https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Targets_UNU), [accesat la 01.02.2019].
2. Birkmann J., Measuring Sustainable Spatial Planning in Germany: Indicator Based Monitoring at the Regional Level, Built Environment, vol. 29, no. 4, 2003, p. 296-305.
3. Bagheri A., Hjorth P., Planning for Sustainable Development: a Paradigm Shift Towards a Process-Based Approach, Sustainable Development, 2007.
4. Brown Lester R, Plan B 3.0-Mobilizing to Save Civilization. Disponibil: [http://www.earth-policy.org/images/uploads/book\\_files/pb3book.pdf](http://www.earth-policy.org/images/uploads/book_files/pb3book.pdf), [accesat la 18.04.2019].
5. City of seattle, SUA environmental management program sustainable building policy, 2000. Disponibil: <http://www.seattle.gov/environment/climate-change/buildings-and-energy/city-facilities/sustainable-buildings-and-sites>, [accesat la 22.03.2019].
6. Consiliul Conferinței Europei al miniștrilor responsabili cu Amenajarea/planificarea regională. Disponibil: <https://publicsearch.coe.int/Pages/results.aspx?k=cemat>, [accesat la 16.04.2019].

7. CEMAT, Principii directe pentru Dezvoltarea teritorială durabilă a Continentului European, elaborate de către Comitetul Înaltilor Funcționari, Hanovra, 7-8 septembrie 2000. Disponibil: [http://www.mdrap.ro/\\_documente/dezvoltare\\_teritoriala/documente\\_strategice/Principii%20directoare%20pt%20dezv%20terit%20durabila%20.pdf](http://www.mdrap.ro/_documente/dezvoltare_teritoriala/documente_strategice/Principii%20directoare%20pt%20dezv%20terit%20durabila%20.pdf), [accesat la 15.04.2019].
8. Carta Urbanismului European, adoptată de Adunarea Generală a Consiliului European al Urbaniștilor de la Barcelona, 2013.
9. Doing Business , Training for Reform, ed.16 (comparing for in 190 economies) a World Bank Group Flagship Report, Washington, 2019.
10. Fricker A., Measuring sustainability, Futures,1998.
11. Hans Carl von Carlowitz ,Sylvicultura oeconomica, ed. J. Hamberger, München, 2013.
12. Ianoș I., Heller W., Spațiu, economie și sisteme de așezări, Ed. Tehnică, București, 2006.
13. Mitroff I. I., Linstone H. A., The unbounded mind, University Press, Oxford, 1993.
14. Meadows D. H. The limits to growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind. New York:,Universe Books, 1972.
15. Noua Agendă Urbană, adoptată la Quito, Republica Ecuador, 2016. Disponibil: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Revised-Zero-Draft-New-Urban-Agenda-18-June-2016.pdf>, [accesat la 17.04.2019].
16. Plămădeală, Gheorghe, Geografia ramurilor economiei mondiale,Tipografia USB, Bălți, 2013.
17. Petrișor A. I., Ecologie urbană, dezvoltare spațială durabilă și legislație. O abordare ecologică a relațiilor dintre om, spațiul construit și mediu, Ed. „Fundației „România de mâine”, București, 2008 .
18. Realizarea participării complete prin designul universal, Consiliul Europei. Comitetul de experți privind designul universal. ed. Disponibil: <https://www.designinpublic.org/event/exploring-universal-design/>, [accesat la 17.04.2019].
19. Robert Gilman, Proiectarea unui viitor durabil, copyright (c) 1993, de Institutul Context. Disponibil: <https://www.context.org/about/who-we-are/robert-gilman>, [accesat la 18.04.2019].

# CONTROLUL ȘI RESPONSABILIZAREA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

## CONTROL AND ACCOUNTABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

**Boris BĂLUȚEL,**  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*This article explores control measures in the public sector, emphasizing that the complexity of the contemporary public sector requires periodic evaluation of the relevance of control measures to determine whether activities are being carried out efficiently and whether the results achieved are attained. The need for control and accountability stems from the vast increase in administrative involvement in governance.*

**Keywords:** control, accountability, public administration, parliamentary control, transparent government, legal accountability.

Unul dintre principiile subiacente ale responsabilității publice este că puterea, autoritatea și resursele încredințate funcționarilor publici sunt utilizate eficace și eficient în interesul cetățenilor. Controlul ca activitate managerială și proces urmărește să asigure eliminarea greșelilor, utilizarea eficientă a resurselor umane și materiale și protejarea intereselor angajaților și a bunăstării generale în cadrul organizațiilor. În acest caz, funcția de control răspunde în mod adecvat cerințelor de responsabilizare în managementul public.

Motivul extrinsec al mecanismelor de control în administrația publică este asigurarea responsabilității față de public și, în acest sens, scopul cardinal al administrației este atingerea obiectivelor statului, al cărui scop, la rândul său, este menținerea păcii și ordinii, realizarea justiției, promovarea dezvoltării sociale și economice și, în general, o viață bună pentru cetățenii săi. S. Hanekom și C. Thornhill [3, p.101] studiază măsurile de control în sectorul public, accentuând că complexitatea sectorului public contemporan impune evaluarea periodică a relevanței măsurilor de control pentru a stabili dacă activitățile se desfășoară eficient și dacă rezultatele obținute sunt atinse.

Necesitatea controlului și a responsabilității rezultă din creșterea vastă a implicării administrative în guvernare. Funcționarii publici nu doar execută legile, dar și participă conștient la elaborarea lor. Este de remarcat faptul că o mare parte a legislației adoptate de organele legislative ale statului stabilește, în mare parte, liniile generale de politică și, prin urmare, solicită agențiilor executive să elaboreze detalii și să reglementeze punerea în aplicare. [1, p.135] Drept urmare, problemele de control ale administrației nu mai sunt văzute din umbra implementării politicilor, dar se abordează mult mai mult din perspectiva formulării politicilor. Se poate afirma doar că o astfel de magnitudine crescândă a autorității și a influenței în mâinile funcționarilor publici nu numai că necesită un control, dar face ca responsabilitatea să fie absolut necesară.

Realizarea obiectivelor instituției publice necesită executarea celorlalte funcții administrative; [7, p.72] executarea proceselor funcționale de lucru și executarea proceselor de sprijin (cum ar fi colectarea datelor, prelucrarea datelor, prezentarea statisticilor și luarea deciziilor). În procesul de executare a funcțiilor enumerate există întotdeauna o posibilitate de abatere de la obiectivele politicii. Prin urmare, controlul devine un instrument necesar



nu numai pentru a preveni abaterile, ci și pentru a se asigura că obiectivele sunt atinse în mod eficient și cu cel mai mic cost.

Parametrii pentru exercitarea controlului (și asigurarea responsabilității) implică analiza comparativă a scopurilor, obiectivelor, procedurilor, pe de o parte, cu acțiunile și rezultatele. O condiție prealabilă pentru evaluarea performanței unei instituții este identificarea scopului în funcție de care pot fi măsurate rezultatele. [3, p.103] Procedurile și liniile directe ajută la limitarea abaterilor și redirecționarea unui curs adecvat de acțiune, în timp ce acțiunile pot fi evaluate în termeni de rezultate.

Nu intenționăm să enumerăm toate măsurile posibile de control și avantajele și dezavantajele acestora, deoarece diferite măsuri de control pot fi adecvate pentru diferite obiective de politică. Cu toate acestea, există instrumente comune pentru exercitarea controlului, care, în același timp, constituie măsuri de control pentru sporirea răspunderii în domeniul public. [5, p. 76] Acestea includ estimări, audit, raportare, inspecție și aranjamente organizaționale. În acest sens ne propunem să analizăm relevanța acestor instrumente:

**Estimarea.** Având în vedere că controlul nu poate aștepta până la finalizarea activităților de lucru, pentru a oferi o comparație a rezultatelor cu obiectivele, trebuie găsiți indicatori sub forma unor estimări care să ghideze progresul în direcția cea bună. Estimarea se face întotdeauna sub forma calității muncii așteptate, a resurselor umane și a resurselor financiare care urmează a fi utilizate. Estimările financiare, deși nu sunt cele mai importante criterii, reprezintă întotdeauna un instrument convenabil pentru a stabili dacă resursele publice au fost utilizate economic pentru a atinge obiectivele dorite. [3, p.110]

**Auditarea.** Este poate instrumentul cel mai răspândit pentru a determina gradul în care rezultatele răspund așteptărilor. Acest lucru explică de ce guvernele moderne au instituția auditorului general pentru a operaționaliza acest mecanism de control. Există și auditori interni din departamentele guvernamentale, care fac parte din mecanismele de control intern.

**Raportarea.** Este o măsură de control convențională care permite responsabilizarea, prin care funcționarii/autoritățile publice subordonate trebuie să raporteze organelor superioare cu privire la activitățile care le sunt încredințate. Raportarea în cadrul unei instituții publice semnifică tipul de răspundere ierarhică, în cazul în care funcționarul public superior raportează ministrului, care, la rândul său, raportează Legislativului. Aceasta permite funcția de supraveghere legislativă. Raportarea necesită trei componente esențiale: prescrierea conținutului altfel, poate exista un pericol - omiterea performanțelor slabe în rapoarte; timpul necesar pentru prezentarea rapoartelor pentru a permite obținerea unor rezultate semnificative; și luarea în considerare în timp util și exhaustiv a rapoartelor pentru a permite reflecții valoroase.

**Inspecția.** Având în vedere că nu este practic și convenabil să se supravegheze toate activitățile unui funcționar public, inspecțiile devin o alternativă viabilă.

**Aranjamente organizaționale.** Acestea se referă la „aranjamentele oficialilor și grupurilor de funcționari într-o anumită structură pentru a se asigura că acțiunea de cooperare reușește să atingă un obiectiv comun”. Există atât aranjamente organizaționale interne cât și externe.

În analiza mecanismelor de răspundere în administrația publică este util să se facă distincția între cele trei forme de control: controlul parlamentar, care se efectuează în mod normal prin intermediul legiuitorului cu agențiile sale statutare speciale; controlul judiciar, care se efectuează prin intermediul instanțelor și controlul administrativ, care este exercitat intern în autoritățile publice. Controlul parlamentar și cel judiciar sunt privite ca mecanisme externe de responsabilizare, spre deosebire de controlul administrativ, care are o natură internă. [4, p.603]

Ne-am propus să abordăm, în special, sistemele de control extern în creșterea responsabilității în administrația publică și, prin urmare, nu intenționăm să ne implicăm în sistemele

interne de control administrativ. În mod similar, în timp ce controlul judiciar face parte din sistemul extern de control, nu este discutat în acest studiu, deoarece rolul instanței în raport cu administrația este indirect și destul de complex:

- instanțele nu pot exercita controlul în sine, întrucât trebuie să aștepte până la apariția unui litigiu sau săvârșirea unei infracțiuni;
- instanțele pot indica doar „partea vinovată” și anulează sau rectifică un act administrativ;
- instanțele judecătorești se pronunță pe baza dovezilor și nu țin cont de orientările derivate din valorile comunității.

Astfel, controlul judiciar este mai puțin semnificativ decât sistemul parlamentar ca mijloc de a asigura răspunderea operațională din partea administrației. Prin urmare, acest studiu se bazează pe aranjamentele organizaționale care funcționează sub auspiciile controlului legislativ.

Parlamentele sunt în mod obișnuit însărcinate cu obligația de a îndeplini trei funcții importante de legiferare, reprezentare și supraveghere. Ca voce a poporului, legiuitorul constituie autoritatea supremă față de care executivul este răspunzător. În practica internațională parlamentul monitorizează guvernul prin utilizarea diferitelor modalități. Acestea includ ancheta parlamentară prin intermediul comisiilor permanente privind conturile publice; audierea, în special pentru miniștri pentru a oferi explicații în timpul sesiunilor plenare parlamentare; audierile publice pentru a aduna mărturii din partea publicului cu privire la performanțele autorităților publice și moțiunile de cenzură pentru posibila demisie a membrilor executivului. [2, p.117]

Responsabilitatea poate fi examinată prin prisma instituțiilor care controlează guvernul și a unor agenții înființate pentru a monitoriza eficiența, probitatea și fidelitatea în ceea ce privește performanța sectorului public. [8, p.129]

În timp ce aceste instituții mandatate constituțional sunt mecanisme fundamentale de asigurare a răspunderii în autoritățile publice, dovada eficienței lor nu se află în mandat, ci în forța cu care își păstrează independența și rămân imparțiale. [5, p. 78] Forța instituțiilor de supraveghere pentru a descuraja exercitarea arbitrară a puterii depinde de o serie de factori:

- localizarea și statutul în cadrul sistemului de guvernare;
- sprijinul legiuitorului în exercitarea funcțiilor sale;
- nivelul lor de resurse și capacitatea de a-și îndeplini mandatele constituționale. [8, p.131]

Pe de altă parte, supravegherea legislativă este limitată de atribuțiile Executivului, care poate lua decizii nerespectând legiuitorul, chiar și atunci când poate fi necesară o asemenea aprobare parlamentară. [9, p. 354] Alte aspecte care îngreșesc supravegherea parlamentară și reduc poziția sa de avangardă a responsabilității publice țin de complexitatea administrației publice moderne:

- volumul de muncă, complexitatea și constrângerile de timp în adoptarea legislației;
- faptul că legislația provine mai mult din partea Executivului și este rar inițiată de legislativ, ceea ce reduce supremația legiuitorului;
- servicii slabe de cercetare parlamentară și de informare, care fac legiuitorii insuficient informați cu privire la activitățile Executivului;
- presiunea exercitată de către cetățeni care sunt mai interesați de asigurarea accesului reprezentanților lor la serviciile sociale, în loc să se angajeze în conflicte cu Executivul în ceea ce privește performanța;

- legiuitorii care se împart uneori fracțional sau pe linii etnice, ceea ce îi face să fie subordonați intereselor locale, etnice și personale, mai degrabă decât intereselor naționale. [6, p. 217]

Dilema democrației parlamentare moderne, care îi obligă pe membrii de partid să scape de linia de partid, uneori slăbește supravegherea parlamentară. Nu este neobișnuit să

găsești un partid de guvernământ cu o majoritate dominantă în parlament care să-i înghită pe membrii săi în legislatură și să-i facă mai degrabă mulțumiți și incapabili să condamne funcționarea defectuoasă a agențiilor executive. Unii cercetători susțin că „eficacitatea legiuitorului de a deține răspunderea guvernului depinde de calitatea reprezentanților aleși în ceea ce privește expertiza profesională și răspunderea directă față de circumscripțiile electorale”. [8, p. 140] Astfel, controlul parlamentar are și limitările sale.

În concluzie, constatăm că în toate sistemele de stat dezvoltate, în curs de dezvoltare și subdezvoltate, există o structură birocratică. Birocrații nu sunt aleși de cetățeni și, în mod natural, asemenea miniștrilor și membrilor Legislativului, nu sunt responsabili față de publicul larg. În mod firesc, ei nu sunt obligați să dea explicații pentru politica sau munca lor, ceea ce pune o întrebare serioasă cu privire la conceptul de echilibru.

Cel mai mare neajuns al modelului birocratic weberian este că rămâne în afara controlului opiniei publice. Din acest motiv apare ideea controlului birocrăției, căci nevoia de a controla discreția și puterea birocratică este evidentă în fiecare sistem politic. La începutul secolului al XX-lea, M. Weber a crezut că administrarea fără birocrăție este, pur și simplu, imposibilă. Dacă este așa, este esențial să o controlezi prin procesul de asigurare a răspunderii. S-a sugerat că funcționarii publici sunt slujitorii poporului sau societății și datoria lor rudimentară este de a contribui la ameliorarea societății prin serviciile lor. Ei sunt selectați, pregătiți, numiți și plătiți pentru serviciul lor societății. Orice nereușită este calificată drept o conduită necorespunzătoare. Cu alte cuvinte, birocrații trebuie să fie conștienți de responsabilitatea lor față de societate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cheminai J., Van der Walldt G., Bayat M. S., Fox W. The Fundamentals of Public Personnel Management. Kenwyn: Juta and Company, 1998, 277 p.
2. Denhardt R.B. Public Administration - an action orientation. California: Pacific Grove, 1991, 441 p.
3. Hanekom S. X., Thornhill C. Functions of the Public Administrator. Butterworth-Heinemann Limited, 1986, 328 p.
4. Haque M. Sh. Significance of Accountability under the new approach to Public governance. In: International Review of Administrative sciences, 2000, vol. 66 (4), pp. 599-617. În: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034135.pdf>. (accesat la 4 martie 2019).
5. Jennings Edward T. Jr. Best practices in public administration: how do we know them? How can we use them?. În: Administrație și management public, 2007, nr. 9, pp. 73-80.
6. Normanton E.L. The accountability and audit of governments: a comparative study. Manchester: Manchester Press, 1966, 452 p.
7. Meijer A.J. Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age. În: Journal Information Polity, vol. 8, nr.1-2, pp. 67-78. În: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1412474> (accesat la 14 aprilie 2019).
8. Muthien Y. Public service reform: key challenges of execution. In: Strategic Review for Southern Africa, 2014, vol 36, nr.2, p.126-142. În: [https://www.academia.edu/21103013/PUBLIC\\_SERVICE\\_REFORM\\_KEY\\_CHALLENGES\\_OF\\_EXECUTION](https://www.academia.edu/21103013/PUBLIC_SERVICE_REFORM_KEY_CHALLENGES_OF_EXECUTION) (accesat la 17 aprilie 2019).
9. Thomas P. The Changing Nature of Accountability. In: Peters G.B., Savoie D. (eds). Taking Stock: Assessing public sector reforms. Montreal: McGill-Queen's University Press, 1998, pp. 348-393.

# FACTORII DETERMINANȚI AI SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL PERFORMANȚEI

## THE DETERMINANT FACTORS OF THE PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM

Ana VARZARI,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*The efficiency and effectiveness of public institutions presumes the availability of a regulatory framework, on this line, and a body of professional civil servants capable of managing the entire administrative process by coherently implementing laws and enforcing both individual and organizational performance techniques. In this article the decisive factors for improving the quality of the activities of public institutions are examined in terms of the individual performances of civil servants.*

**Keywords:** public institution, performance, civil servants, efficiency, effectiveness, performance.

Pentru a obține o dezvoltare economică și socială durabilă a statului, este esențial să asigurăm o administrație publică capabilă să realizeze eficient o bună guvernare, prin elaborarea și implementarea politicilor cu un impact major în sporirea și consolidarea capacităților funcțiilor publice și obținerea performanțelor înalte în atingerea obiectivelor strategice, operaționale și individuale. Or, vorbind despre o administrație publică modernă, care poate și trebuie să se perfecționeze în continuu, reieșind din realitățile contemporane, putem sublinia valorile fundamentale ale acesteia, precum: integritatea, responsabilitatea, profesionalismul, transparența și satisfacția cetățenilor.

Instituțiile publice din Republica Moldova continuă să fie supuse provocărilor de a presta servicii calitative cu o înaltă productivitate și eficiență, având o insuficiență de personal. Totodată, aceste provocări evidențiază importanța nivelului de calificare a funcționarilor publici în obținerea celor mai bune rezultate.

Eficiența, eficacitatea și productivitatea reprezintă conceptele-cheie ale noțiunii de „performanță”, iar obținerea și sporirea performanței în cadrul instituțiilor publice sunt determinate, în opinia noastră, de câțiva factori, cum ar fi: 1) politicile privind managementul resurselor umane în administrația publică și 2) capacitatea managerială. Prin reglementările clare și coerente privind managementul resurselor umane în administrația publică, se impune necesitatea instituționalizării sistemului de management al performanței, bazat pe merit. Aplicarea acestui sistem garantează o siguranță a funcției publice, precum și o abordare imparțială în procesul de angajare, recrutare, evaluare, promovare și remunerare a funcționarilor publici. Importanța implementării sistemului de management al performanței este accentuată de asigurarea depoliti-zării funcțiilor publice și edificarea unei administrații publice profesionale cu angajați calificați și motivați în atingerea obiectivelor cu un randament sporit.

În Republica Moldova politica de personal din sectorul public reflectă câteva componente ale managementului performanței, acestea fiind: procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici, precum și procedura de promovare și stimulare a acestora, potrivit rezultatelor obținute. Cu toate acestea, funcția publică

rămâne a fi neatractivă și nemotivată, iar stimulentele acordate nu determină caracterul competitiv al mediului public cu cel privat.

Un rol esențial în sporirea performanțelor atât ale instituției publice, cât și ale funcționarilor publici îl are managerul. În acest sens, Peter Drucker, profesor și consultant american în business, consideră că managerul este persoana abilitată cu trăsături manageriale și intuitive, care știe să-și divizeze activitatea în acțiuni de: planificare, organizare, integrare, măsurare și dezvoltarea angajaților. Astfel, putem sublinia că managerul reprezintă temelia întregului sistem de management al performanței în instituțiile publice, iar măsurarea și sporirea acestora depind de priceperea și abilitățile acestuia, asigurând calitatea implementării acestui sistem. Responsabilitatea conducătorului este de a organiza un management eficient al entității, prin sporirea nivelului de satisfacție a cetățenilor-clienți în furnizarea serviciilor publice, ceea ce presupune determinarea misiunii, scopului, obiectivelor manageriale, criteriilor de măsurare a performanțelor și crearea unui sistem de control intern managerial. În același timp, la fel de importante sunt și instrumentele managementului resurselor umane, aplicate de către conducători, care creează mediu de activitate, valorifică potențialul uman, prin identificarea necesităților de dezvoltare a funcționarilor publici. Drept rezultat, performanța instituțiilor publice este direct proporțională cu obiectivele stabilite (după formula SMART) și cu instrumentele de măsurare a performanței.

În opinia autorului R. D. Behn [1], scopul principal al unui manager public este de a îmbunătăți performanța, pe lângă celelalte șapte scopuri, care pot fi utilizate ca instrumente de măsurare a performanței. Măsurarea performanțelor în instituțiile publice este reflectată în scopurile manageriale, fiecare scop fiind explicat printr-o întrebare, potrivit tabelului nr. 1. [1, p. 588]

**Tabelul nr. 1.** Scopurile manageriale de măsurare a performanței în instituțiile publice.

<b>Scopul managerial de măsurare a performanței</b>	<b>Întrebările la care măsurarea performanței ajută în găsirea unui răspuns.</b>
Evaluarea	Cât de bine funcționează instituția mea publică?
Controlul	Cum pot să mă asigur că subordonații mei fac corect lucrul?
Bugetul	Pe ce anume trebuie cheltuiți banii publici?
Motivarea	Cum pot motiva angajații pentru a-și îmbunătăți performanța?
Promovarea	Cum pot convinge toate părțile interesate, inclusiv cetățenii că instituția mea atinge standarde înalte de performanță?
Celebrarea	Ce realizări merită a fi incluse în tradiția organizațională de celebrare a succesului?
Învățarea	Ce merge bine și care sunt cauzele nereușitelor?
Îmbunătățirea	Ce ar trebui de făcut pentru a îmbunătăți performanța?

**Sursa:** [1, p. 588]

Toate aceste componente ale întregului sistem managerial sunt interdependente și doar funcționarea coerentă a acestora contribuie la o bună guvernare a instituțiilor publice.

Asigurarea îndeplinirii activităților și atingerii tuturor obiectivelor potrivit principiilor eficienței, eficacității și economicității, reprezintă misiunea sistemului de control intern managerial, creat și implementat de către conducători pe toate nivelele. Prevederile reglementare naționale [4, p. 2] definesc noțiunea de control intern managerial drept „un sistem organizat de managerul entității publice și personalul acesteia în scopul asigurării bunei guvernări, care cuprinde totalitatea politicilor, procedurilor, regulilor interne, proceselor și activităților realizate în cadrul entității publice pentru a gestiona riscurile și a oferi o asigurare rezonabilă privind atingerea obiectivelor și rezultatelor planificate”, iar rolul acestuia fiind unul decisiv în sporirea responsabilității și, respectiv, a performanței instituției publice.

Prin componentele sale: mediul de control, managementul performanțelor și al riscurilor, activitățile de control, informația și comunicarea, monitorizarea și evaluarea, controlul intern managerial asigură utilizarea rațională a resurselor umane și financiare și stabilește măsurile necesare de prevenire a neregulilor în atingerea obiectivelor, precum și de sporire a productivității și performanței în instituția publică.

Obiectivele generale ale sistemului de control intern managerial, în cadrul entității publice, vizează obiectivele generale și de performanță ale entității publice, respectarea cadrului normativ în desfășurarea activității, asigurarea prevenirii erorilor, fraudelor și a unei administrări inadecvate, precum și calitatea raportării situației financiare ale entității publice. Crearea și dezvoltarea eficientă a acestui sistem este condiționată de respectarea standardelor naționale de control intern în sectorul public (SNCI) [5].

În concluzie subliniem că instituțiile publice din Republica Moldova dispun de un cadru normativ, conform standardelor europene, privind evaluarea performanțelor profesionale individuale ale funcționarului public, rolul principal în asigurarea eficienței acestui proces având conducătorul, care are sarcina aplicării corecte și imparțiale a acestor reglementări. În același timp, cadrul normativ național oferă managerilor publici instrumente de îmbunătățire a activității și sporire a performanțelor în instituțiile publice administrate, însă insuficiența de personal calificat în administrația publică are un impact negativ de asigurare a bunei guvernări în cadrul instituției publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Behn R.D. Why Measures Performance? Different Purposes Require Different Measures. În: Public Administration Review, 2003, vol. 63, nr. 5, p. 586-606. ISSN 00333352
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11.03.2009 „Privind punerea în aplicare prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”. Publicat: 17.03.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 (249).
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1231 din 12.12.2018 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar”. Publicat: 14.12.2018 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 480-485 (1310).
4. Lege privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23.09.2010. Republicat: 08.03.2019 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 86-925 (140).
5. Ordin al Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 189 din 05.11.2015 „Cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public”. Publicat: 11.12.2015 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 332-339 (2391).

6. Manual de Audit al Performanței. Curtea de Conturi a Republicii Moldova. Chișinău, 2009. Disponibil:<http://www.ccrm.md/storage/upload/legal/postari/188/88a77393c0b3db3cd2f327bbbf8fa452.pdf> (accesat la 23.04.2019).



# ASPECTE TEORETICE DESPRE DEFINIREA OBIECTIVELOR ȘI REZULTATELOR PROIECTELOR ȘI PROGRAMELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

## THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE DEFINITION OF OBJECTIVES AND RESULTS OF PROJECTS AND PROGRAMS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Alexandru TOMA,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*The top issue in this paper relates the theoretical aspects about defining of objectives and results of the projects and the programs in public administration. Also, the author explained the primordially of the academic research in this area.*

**Keywords:** public administration, project, program, defining of objectives, defining of the results.

Procesul de administrare publică este unul complex și anevoios din punctul de vedere al capacității financiare a instituțiilor publice de a-și organiza și finanța întreaga agendă de activități. Din considerente absolut logice, administrația publică apelează la diverși donatori pentru a obține finanțări ale proiectelor și programelor pentru înfăptuirea obiectivelor propuse.

Există două abordări generale din punctul de vedere al definirii obiectivelor în materie de planificare a proiectelor și programelor, o abordare axată pe scopuri și o abordare axată pe probleme. Se consideră că abordarea axată pe scopuri are o mai mare valoare strategică, în vreme ce abordarea axată pe probleme este considerată a fi mai practică și mai limitată. În ceea ce privește abordarea axată pe scopuri obiectivele sunt stabilite pe baza unor scopuri strategice ale organizației sau ale programului sau proiectului la nivel înalt. Procesul de analiză, la scară largă, a proiectelor în administrația publică ar putea începe de la definirea scopurilor generale. Totuși abordarea adoptată cel mai des în practică constă în a începe procesul de analiză a proiectelor cu definirea problemelor. În cazul acestei abordări cu un nivel strategic ridicat e vorba de abordarea axată pe scopuri, presupune un proces de gândire pentru a stabili niște scopuri pentru un domeniu abstract, cu un grad de libertate nedeterminat – ceea ce implică posibilitatea de a avea în vedere schimbări cât se poate de radicale. Evident, nu este cazul. Proiectele și programele în administrația publică sunt concepute într-un cadru diferit, iar competențele și funcțiile instituțiilor ce le implementează sunt clar definite, totodată, administrația publică funcționează prin menținerea și continuitatea direcțiilor de politici guvernamentale. Din acest motiv, în practică, sarcinile formulării obiectivelor proiectului, sunt de cele mai multe ori legate de soluțiile problemelor adresate de politicile publice deja existente, analizând doar corecțiile și îmbunătățirile necesare, fără a modifica scopurile generale de nivel superior.

Abordarea axată pe probleme are un caracter practic mai pregnant. În general, abordările sunt selecționate în funcție de problema pe care o abordează respectivul proiect sau program. Pentru a explica modul în care se face selecția abordărilor, trebuie să adu-

cem din nou în discuție dimensiunea proiectului sau a programului. În general, în cazul programelor de mari dimensiuni care afectează dezvoltarea unui întreg sector, se optează pentru abordarea axată pe scopuri. Acest lucru nu înseamnă că în cazul programelor și proiectelor de anvergură trebuie eliminată analiza problemei. Însă procesul cunoaște mai multe faze – începând cu viziunea și sfârșind cu stabilirea scopurilor cu caracter general, așa că revenim la scopuri. În cazul unor proiecte mai limitate, este mai practic să se opteze pentru abordarea axată pe probleme pentru stabilirea obiectivelor, pentru a demonstra care sunt etapele logice pentru soluționarea problemelor și stabilirea alternativelor, acestea fiind niște instrumente practice în materie de planificarea proiectelor. [2] În cadrul unei astfel de abordări, sarcina de stabilire a obiectivelor urmează în mod logic etapei în care are loc definirea problemei și analiza acesteia. De multe ori, analiza obiectivelor se transformă în analiza problemelor. În cazurile simple, stabilirea obiectivelor se face sub forma unor probleme pentru care s-au găsit soluții pozitive. Ulterior, toate afirmațiile și soluțiile trebuie să fie testate prin analizarea datelor și prin utilizarea altor metode de analiză.

Pentru desemnarea scopurilor, obiectivelor, ȳintelor, finalităȳilor proiectului se pot folosi termeni diferiȳi. Există multe definiȳii, acestea se suprapun și nu sunt întotdeauna clare. Obiectivele pot fi clasificate în funcȳie de nivel, anvergură și timp.

Clasificarea în funcȳie de nivel va permite stabilirea unei ierarhii a obiectivelor pe baza unor criterii simple: obiectiv de rangul întâi, obiectiv de rangul doi, obiectiv de rangul trei. O altă abordare constă în clasificarea acestora în funcȳie de durata lor în timp: obiective pe termen lung, pe termen mediu, pe termen scurt. [1]

Nevoia de a dezvolta structura ierarhică a scopurilor și a obiectivelor depinde și ea de anvergura și dimensiunile proiectului sau ale programului. În cazul în care proiectul este conceput pentru a soluȳiona o problemă concretă, nu va exista o ierarhie structurată a obiectivelor. În cazurile proiectelor cu o valoare strategică și anvergură mai mari, obiectivele pot fi prezentate folosind ierarhia obiectivelor, clasificarea în funcȳie de anvergura obiectivelor: Obiectivele generale reprezintă o serie de enunȳuri cu privire la o situaȳie preferată, pe care instituȳia implementatoare le stabilește prin îmbunătăȳirea conjuncturii actuale. Scopul este acela de a îmbunătăȳi parȳial situaȳia sau de a soluȳiona complet problema. Obiectivele specifice sunt enunȳuri cu privire la situaȳia preferată, în funcȳie de structura problemelor pe care le abordează proiectul sau programul dat.

Obiectivele specifice sunt definite pentru direcȳiile de activitate în cadrul unor programe sau proiecte de mari dimensiuni. Obiectivele operaȳionale sunt niște afirmaȳii definite la nivelul de acȳiune al proiectului. O anumită măsură poate fi formată din mai multe activităȳi care conduc la atingerea unuia și aceluiași obiectiv operaȳional. Pentru a putea planifica implementarea, monitorizarea și evaluarea, este nevoie de o abordare structurată a definiȳiilor date obiectivelor.

Monitorizarea procesului de implementare a proiectelor și programelor în administraȳia publică necesită anumite instrumente de măsurare care permit evaluarea succesului unuia sau altui proiect, precum și măsura în care acesta din urmă permite atingerea obiectivelor stabilite. Din acest motiv, principalul instrument de monitorizare și evaluare este măsurarea performanȳelor.

Înainte de a folosi măsurarea performanȳelor, trebuie stabilit obiectul măsurării. Din acest motiv este absolut esenȳial să se poată defini rezultatele politicii, outcomes și rezultatele acȳiunilor proiectului, outputs, precum și indicatorii de performanȳă pentru fiecare nivel de rezultate.

Obiectivele trebuie stabilite anticipând posibilitatea ca fondurile să fie insuficiente și

însoțite de o proiecție preliminară a activităților pentru atingerea obiectivelor propuse. Rezultatele proiectelor și ale acțiunilor lor pot fi definite cu precizie abia în momentul în care este concepută faza de implementare. Totuși primul pas de analizare a rezultatelor este definirea obiectivelor și direcțiilor de activitate. Următorul pas este definirea rezultatelor pentru fiecare obiectiv, care formează ulterior baza de evaluare a succesului implementării proiectului sau a programului, evaluarea expost. Rezultatele trebuie să fie definite într-o formă măsurabilă, iar indicatorii de performanță măsurați arată evoluția implementării proiectului în timp, deci dinamica. [6]

Măsurarea performanțelor poate fi definită ca un sistem de evaluare a furnizării unui serviciu pe baza unui set de standarde clare referitoare la cost și calitate. Scopul este acela de a identifica valoarea maximă a serviciului sau a produsului furnizat. Acest lucru se poate realiza numai dacă structura rezultatelor și posibilitățile de definire sunt clar stabilite. La baza măsurării performanțelor se află planificarea obiectivelor proiectului, rezultatele impactului macro-rezultatele proiectului, rezultatele acțiunilor proiectului și indicatorii de performanță. [7]

Rezultatele acțiunilor proiectelor sau programelor în administrația publică, outputs, sunt produsele finale, sub formă de bunuri și servicii ale ministerelor și agențiilor, precum și ale administrațiilor publice locale, realizate prin utilizarea resurselor și oferite clienților externi – companii, organizații publice și populație, precum și guvernului, ministerelor și instituțiilor publice.

Rezultatele acțiunilor trebuie evaluate periodic după încheierea anumitor activități. În opinia cercetătorilor Patton Carl V., David S. Sawicki, în lucrarea *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, pentru ca o astfel de evaluare să fie posibilă, este necesar să fie definit un indicator corespunzător, măsura performanței, care să prezinte o valoare numerică care să cuantifice câștigurile prin comparație cu resursele alocate. Indicatorii sunt instrumente de analiză elementare utilizate pentru analizarea unui anumit proiect sau pentru a compara activități similare de la nivelul diferitelor administrații. [5]

De exemplu, în sectorul public sunt posibile următoarele categorii de indicatori:

- granturi;
- consiliere și sprijin sub formă de expertiză;
- cercetare, analize, documente de lucru și publicații;
- servicii digitale și informații;
- cursanți instruiți;
- pacienți îngrijiți;
- construcția de drumuri și infrastructură;
- anchete penale;
- supravegherea traficului.

Aceste categorii de indicatori trebuie exprimate printr-o valoare numerică, la valori absolute în timpul procesului de măsurare. De exemplu, numărul orelor de lucru prestate de agenții de circulație, numărul studenților participanți la un curs, numărul pacienților îngrijiți. Rezultatele proiectelor, outcome sunt schimbările care au loc la nivelul societății, în domeniul economic, social, cultural, al protecției mediului, care derivă direct din unul sau mai multe rezultate ale măsurilor luate și sunt influențate de factori externi. Spre deosebire de rezultatele acțiunilor, implementatorii nu pot avea decât o influență parțială asupra rezultatelor proiectului. Rezultatele proiectelor și programelor în administrația publică pot fi evaluate pentru o anumită perioadă de timp. Există două tipuri de rezultate ale proiectelor și programelor: rezultatele pe termen mediu și rezultatele pe termen lung. De exemplu, rezultatele proiectelor pe termen lung sunt descrise prin utilizarea unor in-

dicatori, cum ar fi nivelul șomajului și creșterea economică. În cazul folosirii altor tehnici, rezultatele proiectelor mai sunt numite și impact sau efecte. În sectorul public impactul macroeconomic poate fi măsurat prin creșteri sau descreșteri ale:

- creșterii economice;
- ocupării forței de muncă;
- veniturilor întreprinderilor;
- nivelului prețurilor și dobânzilor;
- nivelului de sănătate al populației;
- nivelului educației;
- veniturilor familiale;
- inovațiilor;
- siguranței cetățenilor;
- încrederii în guvern și administrație;
- siguranței produselor alimentare și a apei potabile;
- volumului energiei electrice;
- nivelului poluării;
- volumului patrimoniului cultural.

În sectorul public rezultatele acțiunilor proiectelor și programelor sunt măsurate prin creșteri sau descreșteri ale:

- numărului întreprinderilor noi;
- numărului de infracțiuni și violențe;
- accidentelor de circulație;
- nivelului pensiilor;
- numărului inovațiilor dintr-un domeniu concret;
- satisfacției populației față de serviciile publice.

Una dintre principalele distincții care se fac la nivelul managementului rezultatelor îl reprezintă eficiența externă, adică eficacitatea și eficiența internă, cost – eficacitate. Eficacitatea se referă la impactul pe care o instituție publică îl produce asupra societății, precum și la consecințele activităților acestei instituții. Pe de altă parte, costul-eficacitatea se referă și la aspecte, cum ar fi modul în care o instituție reușește să-și îndeplinească obligațiile și sarcinile. Pe baza acestei distincții, conceptele de bază folosite pentru stabilirea obiectivelor, coordonarea și gestionarea proiectelor și programelor în administrația publică, precum și pentru evaluarea și monitorizarea instituțiilor sunt:

- eficiența la nivelul ansamblului societății;
- eficiența operațională:

1. Rezultatele acțiunilor proiectului.
2. Calitatea.
3. Managementul resurselor umane.

Eficacitatea descrie modul în care instituțiile au reușit să-și atingă obiectivele prin descrierea principalelor provocări ale societății și a nevoilor populației. Cu alte cuvinte, este vorba despre eficacitatea relațiilor dintre rezultatele proiectelor și programelor, outcomes, și nevoile populației. Aceasta este măsura esențială a succesului oricărui proiect, dar și proces de administrare publică.

Eficacitatea descrie efectele proiectelor și programelor, ale acțiunilor care privesc diferite aspecte ale vieții sociale, precum nivelul veniturilor, al ocupării forței de muncă, siguranței sociale, sănătății populației, nivelul educațional, competențele forței de muncă, inovațiile, antreprenariatul.

Măsurile obișnuite folosite la evaluarea rezultatelor sunt nivelul de ocupare a forței

de muncă și rata șomajului în cadrul grupului țintă, anii petrecuți în sistemul educațional, competențele studenților, numărul accidentelor de circulație. Atunci când se încearcă analiza relației dintre rezultatele proiectului sau ale programului și rezultatele acțiunilor acestora, sunt folosite, de obicei, metodele de tip cost-beneficiu și cost-eficacitate. Alte concepte vizează activitățile propriu-zise, procesele și rezultatele operațiunilor publice

Productivitatea descrie relația dintre rezultatele acțiunilor proiectului și inputul, forța de muncă, capitalul și materialele, folosite pentru obținerea rezultatelor acțiunilor proiectului. De cele mai multe ori productivitatea este folosită pentru a determina de ce forță de muncă este nevoie pentru a genera un anumit nivel de rezultate ale acțiunilor proiectului. O măsură clară a productivității muncii o reprezintă numărul de produse realizate de un lucrător. Dacă numărul produselor crește, iar numărul lucrătorilor rămâne același, avem de-a face cu o creștere a productivității. Pe de altă parte, dacă nivelul de producție actual poate fi realizat cu o forță de muncă mai mică, avem de-a face din nou cu o creștere a productivității.

Productivitatea este, în esență, măsura reală a procesului și nu ține cont de modificările care intervin, cum ar fi costurile diferitelor mijloace de producție. Pe de altă parte, cost-eficacitatea măsoară relația dintre rezultate și costurile mijloacelor de producție. De exemplu, dacă prețul forței de muncă crește brusc, această modificare nu se reflectă în productivitatea muncii. Din acest motiv, trebuie calculat, de exemplu, și costul unitar al muncii pentru fiecare produs, costul unitar cu munca pe produs realizat. Măsurile de cost-eficacitate pot fi folosite, de exemplu, pentru a determina structura eficientă a mijloacelor de producție.

Drept concluzie trebuie să menționăm că definirea obiectivelor și rezultatelor proiectelor și programelor în administrația publică este o etapă importantă pentru implementarea cu succes a unui sau altui proiect. Cum definim obiectivul, așa obținem rezultatul, respectiv, percepția productivității și a eficacității procesului de administrare. Obiectivele și rezultatele definite rămân a fi repere pentru stabilirea perspicace a unui nivel de bunăstare înalt în societate.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Evaluating socio-economic programs. Principal evaluation techniques and tools. Volumul 3. Comisia Europeană, 1999.
2. H. H. Hyman, Surveys in the Study of Political Psychology, în J. N. Knutson ed., Handbook of Political Psychology, Jossey Bass, 1973.
3. King Gary, Keohane Robert, Verba Sydney, Fundamentele cercetării sociale, Polirom, 2000.
4. Mărginean, Ioan, Proiectarea cercetării sociologice, Polirom, 2000.
5. Patton, Carl V., David S. Sawicki, Basic Methods of Policy Analysis and Planning, 2nd ed., Prentice Hall, 1993.
6. Yin R. K. Case Study Research – Design and Methods. 2nd ed. Newbury Park, Sage Publications, 1994.
7. Stake, Robert E., The Art of Case Study Research, SAGE Publications, 1995.

# UNELE ASPECTE PRIVIND MANAGEMENTUL RESURSELOR UMANE ÎN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

## SOME ASPECTS OF HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Nicolae BARBUȚA,**  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*Study of theoretical and practical aspects of human resources management in public administration. The scientific results obtained are based on scientific innovation elements such as: synthesis and analysis of various scientific concepts and approaches of the civil service and civil service management; elucidation of civil system in all its complexity and various functions in the public service; examination and systematization of various types of civil and public servants; development and proposal of solutions to the problems of human resource management in public administration.*

Rolul principal al statului modern într-o economie de piață democratică este să asigure condițiile și standardele necesare vieții de zi cu zi a indivizilor și pentru activitățile economice atât ale acestora cât și ale entităților legale. Principalul mecanism utilizat de stat este legea. Transmiterea și impunerea hotărârilor Parlamentului și ale legislației delegate, monitorizarea efectelor acestora și furnizarea mecanismelor de corectare și redresare a lor, sunt câteva ținte importante pentru statul modern. Prima sarcină a statului, în domeniul pieței muncii, este de a reglementa relațiile de bază dintre angajatori și angajați. Statul trebuie să stabilească standarde minime pentru a asigura condiții proprii de muncă pentru toți indivizii și, de asemenea, să definească minimum de drepturi și obligații pentru relația dintre cele două părți.

Statul are, de asemenea, rolul de angajator. În acest rol secundar, aflat în opoziție cu primul său rol general, statul este responsabil să asigure performanța eficientă, profesională și imparțială a administrației publice. Această responsabilitate managerială creează nevoia unor regulări specifice activității angajaților statului: politici ale staff-ului și carierei, sisteme manageriale de selecție, recrutare, promovare și remunerare, care toate au scopul de a garanta calitatea înaltă și omogenă a staff-ului și a performanțelor sale la toate nivelurile și ramurile de guvernare.

În strânsă legătură cu rolul său de angajator, statul are, de asemenea, responsabilități constituționale în coordonarea administrației publice în conformitate cu principiile stipulate de constituție și de legea administrației publice. Mai mult chiar, statul trebuie să asigure performanța administrației publice, în concordanță cu aceste principii de bază.

Noțiunea modernă de administrație publică se referă la o delegare ierarhică a puterilor de stat către indivizi care operează în sistemul public. Funcționarii publici nu sunt deci simpli angajați ai statului, deși sunt delegații puterilor acestuia. Astfel, ei trebuie să se asigure că acele principii constituționale și administrative sunt aplicate în toate operațiile zilnice ale administrației publice.

Abordarea științifică a managementului resurselor umane în administrația publică, conside-

răm rațional de a examina și următoarele noțiuni: „politică publică”, „strategie” și „funcție publică”.

*Politica publică* include reguli și programe, luate individual sau colectiv. Politica publică se poate manifesta într-o varietate de forme, incluzând legi, ordonanțe locale, decizii ale tribunalelor, ordine ale Executivului, decizii ale administratorilor sau chiar înțelegeri nescrise despre ceea ce trebuie de făcut. „Politică” fără modificantul „public” este uneori înțeleasă ca sinonim pentru „decizie guvernamentală”, dar adesea este considerată ca abordând un set sau o secvență de decizii referitoare la o anumită acțiune guvernamentală. Termenul „politică” mai este folosit pentru a deosebi deciziile privitoare la scopuri sau preferințe de deciziile referitoare la mijloacele de a atinge scopurile. Alții însă pot considera politica atât în ceea ce privește scopurile cât și mijloacele. În anumite contexte, politica se referă la decizii privitoare la obiective de perspectivă sau la direcții generale ale acțiunilor guvernamentale, care servesc drept ghiduri pentru o acțiune cu rezultat imediat în cazuri specifice.

*Strategie* este perceput ca plan de acțiuni pentru a atinge un anumit scop. De regulă, strategia se referă la un plan cuprinzător sau de durată ce implică o serie de mișcări îndreptate spre un obiectiv general. În contrast, tactica înseamnă mișcări disparate sau secvențe limitate de trepte spre scop, intermediare într-un plan strategic amplu. Deși discuțiile despre strategie presupun, de regulă, existența unor situații de conflict sau de concurență, utilizarea termenului a fost lărgită pentru a include aproape orice fel de plan sistematic pentru a atinge scopul dorit. Astfel, se poate vorbi de o strategie a cercetării sau de o strategie pentru dezvoltarea economică sau politică. În cercetările din domeniul științelor politice, strategia se identifică cel mai des cu teoria jocurilor sau cu studierea politicii și a strategiei de apărare.

*Funcții publice* semnifică un complex de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea ocupării sale, chiar temporar, de un titular (persoană fizică), care urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcția. Caracterele funcției publice rezidă în faptul că este instituită în mod unilateral de către o autoritate publică, realizează atribuții de stat, se desfășoară continuu, se corelează cu sistemul ierarhizat de funcții, fie în raporturi de subordonare, fie în raporturi de supraordonare.

Dreptul public, în general, și știința dreptului administrativ, în particular, cunosc o gamă de accepțiuni ale noțiunii funcție publică. În sens larg, funcția publică este un element esențial ce exprimă felul activității la a cărei prestare persoana s-a obligat, prin raportul juridic de drept public sau privat. În sens restrâns, funcția publică reprezintă totalitatea atribuțiilor și responsabilităților stabilite de autoritatea sau instituția publică respectivă, în temeiul legii, în scopul realizării competențelor sale. [1, p. 1]

Elemente de analiză a funcției publice găsim încă la cugetătorii antici Confucius (551 – 479 î. Hr.), Platon (427 – 347 î. Hr.), Aristotel (384 – 322 î. Hr.), Polibiu (201 – 120 î. Hr.), Cicero (106 – 43 î. Hr.) și alții. Chiar dacă lucrările lor sunt axate pe analiza și sistematizarea formelor de organizare statală, găsim aici și elemente ce se referă la funcția publică și funcționarul public de atunci, ca executori ai funcțiilor statului. Astfel, Platon, în renumita sa lucrare „Republica” [1, p. 2] expune viziunea sa asupra statului ideal și descrie cele trei pătri sociale: a) țăranii și meșteșugarii; b) militarii și funcționarii; c) conducătorii înțelepți. Descriind statul ateniian, Aristotel [1, p. 3] argumentează în lucrarea „Politica” că în stat trebuie să funcționeze trei părți: a) adunarea generală; b) corpul funcționarilor; c) corpul judecătoresc. Ideile lui Aristotel au fost preluate și dezvoltate de gândirea politică din perioada ulterioară, contribuind substanțial la conceperea guvernării moderne. [1, p. 4]

După cum menționează M. Postolache, în sec. XIX apare necesitatea diferențierii funcționarilor în dependență de caracterul importanței atribuțiilor realizate. În rezultat, se instituie rangurile funcțiilor publice, iar funcționarilor li se atribuie gradul superior sau inferior.

Literatura de specialitate contemporană prezintă mai multe definiții ale noțiunii de func-



ție publică. Astfel, cercetătorul român P. Negulescu definește funcția publică în lucrarea „Tratat de drept administrativ” ca un complex de puteri și competențe, organizat de lege pentru satisfacerea unui interes general, în vederea de a fi ocupată, în chip temporar, de un titular (sau mai mulți), persoană fizică care, executând puterile în limitele competenței, urmărește realizarea scopului pentru care a fost creată funcțiunea. [1, p. 5] Această definiție a fost formulată în prima jumătate a secolului trecut, dar și-a păstrat actualitatea.

În contextul analizei date, cercetătorul român A. Iorgovan a definit funcția publică ca o situație juridică a persoanei fizice, investită, legal, cu atribuții în realizarea competenței unei autorități publice, ce constă în ansamblul drepturilor și obligațiilor, care formează conținutul raportului juridic [1, p. 6] complex dintre persoana fizică respectivă și organul care l-a investit.

Aceste două definiții de referință în materie nu epuizează perspectivele de analiză a noțiunii de funcție publică.

Potrivit noțiunii acceptate de autorii români Ivan S., Bădescu M., Neagu A. funcția publică este constituită din competențe, stabilite de lege, cuprinzând atribuțiile necesare satisfacerii intereselor generale și scopurilor de interes public pentru care a fost creată, neputându-se admite ca ea să fie utilizată în scopuri personale [1, p. 5]. Funcția publică dispune de un conținut, care se materializează prin atribuții, puteri, competențe proprii, care o deosebesc de alte funcții. Conținutul dat este stabilit prin actul administrativ, care înființează această funcție. Se apreciază de către V. Prisăcaru „...funcția publică este acea grupare de atribuții, puteri și competențe, stabilite potrivit legii, din cadrul unui serviciu public, înființat în scopul satisfacerii în mod continuu și permanent, de către funcționarii publici, numiți sau aleși în aceste funcții, a intereselor generale ale societății”. [1, p. 7]

În Republica Moldova funcția publică este o instituție expres coordonată legislativ și exclude orice element arbitrar. Astfel, pentru prima dată în cadrul legal, a fost formulată această noțiune în 1995. În conformitate cu articolul 1, alineat 2 al *Legii serviciului public* (1995, abrogată în 2008), [1, p. 8] funcția publică înseamnă: „unitatea primară a autorității publice, care determină locul și rolul cetățenilor în munca socială în sistemul serviciului public, drepturile și obligațiile, exigențele față de pregătirea lui profesională”. În definiția dată, prin cetățeni urmează să avem în vedere persoanele care vor ocupa funcțiile publice, adică funcționării publici. Tot în această lege, pentru prima dată, a fost definită noțiunea de funcționar public. Alineatul 3 al articolului 1 al *Legii serviciului public* stipulează că „funcționar public înseamnă persoana care ocupă funcție de stat remunerată și care dispune de ranguri și grade, stabilite în conformitate cu principiile prezentei legi”. Potrivit *Legii contenciosului administrativ* [1, p. 9] „funcționar public este persoana numită sau aleasă într-o funcție de decizie sau de execuție din structura unei autorități publice.”

În conformitate cu *Legea nr. 158-XVI cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 2008*, funcția publică reprezintă „ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică”. [1, p. 10] Așa cum funcția publică constituie o condiție pentru definirea funcționarului public, la fel și statutul funcției publice este condiție imperativă pentru materializarea statutului juridic al funcționarului public. [1, p. 11]

Astfel, conchidem că prin funcție publică se înțelege ansamblul sarcinilor, competențelor și responsabilităților cu care sunt investite persoanele desemnate sau numite pentru a realiza obiectivele compartimentului și instituției din care fac parte.

Analizând conceptul și esența noțiunii de funcție publică și funcționar public, constatăm existența mai multor definiții ce variază de la autor la autor. Dar, principal este faptul că, cu mici diferențe, aceste definiții se referă aproximativ la același ansamblu de atribuții, responsabilități permanente stabilite în virtutea legii pentru satisfacerea interesului societății.

În scopul perfecționării sistemului de informare, selectare și repartizare a personalului din serviciul public, al organizării raționale și sporirii eficienței muncii lor, diferențierii salariilor în raport cu complexitatea activității în funcția dată, precum și în scopul soluționării altor chestiuni ce țin de serviciul public, a fost elaborat un clasificator unic al funcțiilor publice și caracteristicile modului de calificare a funcțiilor publice, aprobate de Guvern. Astfel, statutul juridic al funcției este elaborat în temeiul Clasificatorului unic al funcțiilor publice și al caracteristicilor modelului de calificare al funcțiilor publice. Analizând totalitatea caracteristicilor funcției publice putem evidenția unele trăsături distincte ale funcției publice, și anume că:

- drepturile și obligațiunile funcționarilor publici sunt stabilite pe cale unilaterală de către organele statale prin norme juridice;

- drepturile și obligațiunile prevăzute în statut – ca atribuții ale funcției de stat – sunt exercitate în vederea realizării puterii publice precum continuitatea exercitării acestei funcții.

Cea mai importantă clasificare a funcțiilor publice este realizată în funcție de conducere și funcții de execuție .

Cercetătorul român L. Matei insistă asupra stabilirii unor clasificări ale funcției publice. [1, p. 12] Astfel, în conformitate cu următoarele criterii de clasificare, se disting:

- *din punctul de vedere al importanței funcției între:* funcții de conducere; funcții de execuție;
- *din punctul de vedere al domeniului de exercitare a funcției publice:* funcții civile și funcții cu caracter militar;

- *din punctul de vedere al regimului aplicabil:* funcții cărora li se aplică regimul juridic prevăzut în Statut – ca drept comun, funcții cărora li se aplică regimuri speciale prevăzute – pe lângă Statutul funcționarilor – în alte statute speciale.

În conformitate cu articolul 7 din Legea 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, funcțiile publice se clasifică conform nivelului atribuțiilor titularului, funcțiile publice se clasifică în următoarele categorii:

- funcții publice de conducere de nivel superior;
- funcții publice de conducere;
- funcții publice de execuție.

În raport cu complexitatea și natura sarcinilor, cu nivelul de importanță și responsabilitate, fiecare categorie de funcții publice se împarte în grupuri, specificate în Clasificatorul unic al funcțiilor publice, aprobat de Parlament.

Pentru fiecare categorie de funcționari publici se stabilesc următoarele grade de calificare:

*a) pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior:*

- consilier de stat al Republicii Moldova de clasa I;
- consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a II-a;
- consilier de stat al Republicii Moldova de clasa a III-a.

*b) pentru funcționarii publici de conducere:*

- consilier de stat de clasa I;
- consilier de stat de clasa a II-a;
- consilier de stat de clasa a III-a.

*c) pentru funcționarii publici de execuție:*

- consilier de clasa I;
- consilier de clasa a II-a;
- consilier de clasa a III-a.

Gradul de calificare de clasa a III-a se conferă funcționarului public debutant în termen de, cel mult, 3 zile lucrătoare de la confirmarea în funcția publică, iar persoanei care anterior a deținut funcție publică, însă nu deține grad de calificare, precum și persoanelor care anterior au exercitat funcție de demnitate publică, care a activat în cabinetul persoanei cu funcție de

demnitate publică sau a activat în calitate de funcționar public cu statut special, precum și persoana numită în funcție publică de conducere de nivel superior – la numirea lor în funcție.

Conferirea gradului de calificare imediat superior se face dacă funcționarul public a obținut, cel puțin, calificativul „bine” la 3 evaluări anuale ale performanțelor profesionale sau calificativul „foarte bine” la ultimele 2 evaluări anuale ale performanțelor profesionale. Funcționarului public care deține gradul de calificare de clasa a III-a i se poate conferi gradul de calificare de clasa I corespunzător categoriei funcției publice deținute în cazul îndeplinirii unor misiuni de importanță deosebită și obținerii calificativului „foarte bine” la ultimele 2 evaluări anuale ale performanțelor profesionale. Aprecierea caracterului deosebit al misiunii este de competența conducătorului autorității publice cu drept de conferire a gradelor de calificare.

Fiecărui grad de calificare îi corespunde un anumit spor la salariu, calculat din data conferirii acestuia. Funcționarul public își păstrează gradul de calificare deținut în cazul promovării în cadrul aceleiași categorii de funcții publice, avansării în trepte de salarizare, transferului, detașării, interimatului unei funcții publice de conducere, reangajării în serviciul public. În cazul numirii într-o funcție publică de categorie superioară, funcționarului public i se conferă gradul de calificare inferior corespunzător categoriei funcției publice în care a fost numit. Gradul de calificare se conferă de către persoana/organul care are competența legală de numire în funcție a funcționarului public, printr-un act administrativ. Gradul de calificare se consemnează în carnetul de muncă al funcționarului public, iar copia actului administrativ prin care s-a conferit gradul de calificare se păstrează în dosarul personal al acestuia. Funcționarului public i se poate retrage gradul de calificare, prin hotărâre judecătorească definitivă, pentru săvârșirea unor acțiuni ilegale ce prevăd răspundere penală, precum și în cazul când gradul de calificare a fost conferit cu încălcarea legislației.

## BIBLIOGRAFIE

1. Munteanu V. Managementul public local. Iași: Tipografia Moldova, 2003.
2. Platon. Opere complete, vol. I și II. Cluj Napoca: Humanitas, 2001.
3. Aristotel. Politica. Bucuresti: Editura IRI, 2001.
4. Sîmboteanu A. Teoria administrației publice. Chișinău: CEP al USM, 2008.
5. Negulescu P. Tratat de drept administrativ. vol. 1, București: Institutul de Arte grafice E. Marvan, 1934.
6. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Ed. IV. București: ALL Beck, 2005.
7. Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ. București: Lumina Lex, 2002.
8. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 04 mai 1995. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.1995, nr. 61 (681) (abrogat).
9. Legea contenciosului administrativ nr. 793 – XIV din 10 februarie 2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.05.2000, nr. 57-58.
10. Legea nr.158–XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232.
11. Postolache M. Serviciul public. Chișinău: Editura. Tehnica INFO, 2005.
12. Matei L. Management public. București: Ed. Economică, 2001.

# ASIGURAREA PRINCIPIULUI STABILITĂȚII FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN ROMÂNIA

## ENSURING THE PRINCIPLE OF STABILITY OF CIVIL SERVANTS IN ROMANIA

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

### REZUME

*L'article analyse les principes qui sous-tendent la fonction publique en Roumanie, en mettant l'accent sur le principe de stabilité. Selon ce principe, le fonctionnaire ne fluctue pas mais constitue une référence permanente pour l'exercice d'activités de service public. La stabilité de l'administration en Roumanie commence à se rendre visible, comme en témoigne le fait que les postes vacants sont occupés par personnes ayant fait des études spécialisées, et il sera tenu compte à la fois de l'ancienneté et de l'expérience dans des fonctions similaires. Le processus de modernisation de l'administration publique roumaine comprend l'adaptation aux structures de l'Union européenne et la valorisation des éléments traditionnels locaux. La stabilité de l'administration publique implique également le renforcement au niveau central des compétences stratégiques pour diriger l'évolution de l'État et pour permettre des interventions appropriées, simples et efficaces pour faire face aux changements qui se produisent à l'intérieur, à l'extérieur, pour raison d'intérêts divers.*

**Mots-clés:** le principe de stabilité, fonction publique, législation, Roumanie, Union Européenne.

Raportarea la legislațiile naționale ale țărilor-membre ale Uniunii Europene, pe dimensiunea funcției publice, ne permite să constatăm peste tot o grijă cu totul deosebită pentru consacrarea și protejarea juridică a dreptului la carieră al funcționarului public. Acest drept presupune, înainte de toate, stabilitatea în funcție, reglementată sub forme foarte diverse.

Unele categorii de funcționari, în înțelesul cel mai larg al noțiunii de funcționari, beneficiază chiar de reglementarea inamovibilității în funcției (de exemplu, magistrații din Franța). În Germania funcționarii sunt numiți, în principiu, pe viață (Amstellung auf Lebenszeit). [3, p. 12]

Una dintre caracteristicile esențiale ale funcției publice, în țările cu veritabile sisteme democratice de guvernare, o reprezintă stabilitatea. În această filozofie funcționarul nu este fluctuant, un personaj pasager în viața unei comunități, el este un element de referință permanent pentru buna sau reaua desfășurare a activităților serviciului public respectiv.

Stabilitatea funcționarului ne apare ca o consecință logică a continuității funcției publice, chiar dacă aceasta, cum s-a arătat, are o existență obiectivă, dincolo de persoana titularului. Avem în vedere bineînțeles aspectul juridic al problemei și nu motivația reală care ar putea conduce la un moment dat la restructurarea unui aparat, formându-se noi funcții și suprimându-se unele din cele existente.

Sistemele de carieră sunt fundamentate pe conceptul de stabilitate și continuitate, fie în interiorul unui corp de funcționari, fie prin trecerea de la un corp la altul. A vorbi despre

carieră în afara conceptului de corp este un nonsens. Funcția publică nu apare izolată, ci ierarhizată pe orizontală și pe verticală. Odată ce o persoană devine funcționar public, se integrează într-o anumită poziție a corpului respectiv de profesioniști și poate rămâne toată viața în corpul respectiv, dezvoltându-și dreptul la carieră.

Sistemul de carieră implică, așadar, o formă de apreciere constantă a activității funcționarului, apoi anumite drepturi ale funcționarului în ceea ce privește evoluția sa profesională. Dreptul la carieră duce la existența dreptului la avansare, evident cu respectarea anumitor condiții.

Cu toate că există încă anumite disfuncționalități în aplicarea legii, cadrul reglementativ român nu este străin de noțiunea de carieră a funcționarului public. Statutul funcționarului cuprinde reglementări de natură a face o ierarhizare a funcțiilor publice și stabilește chiar posibilitatea de a promova în structurile instituției la care un funcționar este inițial încadrat. Mai mult, modificările de dată recentă asupra reglementării instituției prefectului, transformarea acestei funcții într-o funcție de carieră, iar corpul prefectilor - într-un corp profesional, sunt alți pași pe calea conferirii garanțiilor legale necesare pentru transpunerea în practică a principiului stabilității în funcția publică.

Analiza conținutului actelor normative de rang superior și inferior și a Codului deontologic al funcționarului public indică faptul că datoria primordială a funcționarului public este servirea interesului public. [4, p. 81]

Drept urmare, obligațiile de ordin moral ce trebuie respectate derivă din scopul exercitării funcției publice – slujirea societății și a cetățenilor, în măsura în care legea stipulează expres aceste obligații, ele dobândesc dimensiune profesională iar respectarea cu strictețe a sensului și conținutului acestora capătă dimensiuni stricte, ale căror consecințe, în toate situațiile de ignorare, încălcare sau nerespectare, se plasează în cadrul elementelor de răspundere disciplinară, contravențională, civică sau penală, după caz.

În știința administrației, în general, indiferent dacă ele sunt preluate sau nu în cuprinsul unor reglementări specifice s-au formulat, dezbătut și clarificat o serie de obligații cu caracter moral, dintre care cele mai multe au valoarea de principii și au fost transformate, prin sancționarea lor în acte normative, în obligații profesionale sub forma unor îndatoriri, denumite norme de conduită profesională a funcționarilor publici. Normele de conduită impuse funcționarilor publici, prin texte legale, sunt obligatorii, inclusiv pentru persoanele care ocupă temporar funcții publice în cadrul autorității sau instituției publice. [1, p. 68]

Scopul adoptării unor norme de conduită obligatorie este tocmai acela de a se asigura buna funcționare a autorității sau instituției publice, creșterea calității serviciului public, o bună administrare a interesului public, eliminarea birocratică și a corupției din administrația publică.

Legislația românească invocă următoarele principii care stau la baza funcției publice: legalitate, imparțialitate și obiectivitate; transparență; eficiență și eficacitate; responsabilitate, în conformitate cu prevederile legale; orientare către cetățean; stabilitate în exercitarea funcției publice; subordonare ierarhică.

În același timp, în cuprinsul actelor normative referitoare la funcția publică și funcționarii publici, vom regăsi și alte formulări, de genul profesionalism, imparțialitate și, în conformitate cu legea și/sau: supremația Constituției și a legii, prioritatea interesului public, egalitatea de tratament a cetățenilor, imparțialitatea și independența, integritatea morală, libertatea gândirii, cinstea și corectitudinea, deschiderea și transparența, ori loialitatea față de autoritățile și instituțiile publice, asigurarea unui serviciu de calitate, loialitatea față de Constituție, activitatea politică, activitatea publică:

- *principiul legalității funcției publice*, întrucât funcția publică este definită de Statut, iar

funcțiile publice sunt prevăzute în anexa acestuia, conținutul activităților desfășurate de funcționari în exercitarea prerogativelor de putere publică fiind determinat de lege;

- *principiul imparțialității exercitării funcției publice*, respectiv a serviciului public înfăptuit prin intermediul ei, întrucât funcționarul trebuie să asigure derularea raportului administrativ, declanșat la cerere sau din oficiu, fără părtinire, nefavorizând niciuna din părțile acestuia, inclusiv pe sine, motiv pentru care legea a reglementat, în acest sens, incompatibilitățile, conflictele de interese și interdicțiile ce se impuneau, ceea ce nu exclude promovarea intereselor legitime și legale, după caz, a cetățenilor ori a autorităților și instituțiilor publice implicate;

- *principiul transparenței în exercitarea funcției publice*, adică a furnizării tuturor informațiilor necesare și solicitate, utile soluționării cauzei, cunoașterea, de către cel interesat ori de către opinia publică, în funcție de natura (normativă sau individuală) a actului și de importanța acestuia, a modului de desfășurare și fundamentare a procesului decizional, inclusiv a actului rezultat în cadrul lui;

- *principiul eficienței și eficacității* are în vedere, pe de o parte, rezultatul economic al exercitării funcției (nu neapărat în sensul rentabilității economice, ci în cel al încadrării în limita veniturilor sau bugetelor proprii ori alocate), iar, pe de altă parte, rezultatul social scontat, așteptat de individ, colectivitate, autoritate;

- *principiul stabilității în exercitarea funcției* în sensul că funcționarii publici nu pot fi eliberați sau destituiți din funcție decât în condițiile și cazurile legal și limitativ prevăzute, iar întreruperea sau suspendarea temporară ori încetarea definitivă a raporturilor de serviciu din motive neimputabile acestora nu determină pierderea drepturilor legal câștigate și nici a calității de funcționar public păstrat în corpul de rezervă;

- *principiul subordonării ierarhice* a funcționarului public – trăsătura distinctivă a acestuia față de parlamentar sau judecător, constând în îndatorirea executării tuturor dispozițiilor ierarhice legale ale superiorilor acestuia, în limitele competenței sale, la timp și întocmai;

- *principiul obiectivității* în exercitarea funcției publice presupune soluționarea cazului dat cu respectarea adevărului obiectiv, respectiv pe baza stării de fapt corect stabilite și cu respectarea prevederilor legale integral aplicabile situației, astfel încât propunerea, avizul, decizia etc. să fie temeinice și legale;

- *principiul responsabilității*, în conformitate cu prevederile legale, adică de îndeplinire sau exercitare a funcției în conformitate cu obligațiile decurgând din competențele și atribuțiile încredințate titularului ei și prin a căror încălcare se declanșează răspunderea juridică a acestuia;

- *principiul orientării către cetățean* a funcției publice în sensul prestării la termen și întocmai a serviciului public solicitat, efectuarea lui în interesul acestuia de către autoritatea sau instituția publică cea mai apropiată posibil.

Deși legea nu le mai enunță ca și principii generale și distincte, totuși putem considera ca principii și următoarele reguli:

- *principiul selecției funcționarilor* prin concurs după criteriul competiției deschise, transparenței, meritelor și competenței profesionale. Conținutul concret al drepturilor și îndatoririlor decurgând din funcție și revenind titularului ei se stabilesc prin fișa postului. Ea reflectă și diferențierile față de alte funcții sau posturi similare.

Totalitatea funcțiilor dintr-o autoritate sau instituție, atât cele publice cât și cele nepublice, corespunzător schemei de organizare a lor, cu diviziunile și subdiviziunile componente structurale, constituie statul de funcții ale acestora.

În timp, au fost conturate și consacrate în literatura de specialitate numeroase principii care guvernează conduita profesională a funcționarului public, dintre care merită amintite:

*Probitatea*: definește corectitudinea de care trebuie să dea dovadă funcționarul public în îndeplinirea îndatoririlor sale de serviciu.

*Demnitatea*: deriv - cu toate înțelesurile și consecințele, din cuvântul „publică” al sintagmei „funcție publică”; el – cuvântul „publică” – face trimitere la sensul demnității pe care o are și o îndeplinește un funcționar, respectiv aceea de reprezentare a unui organ al statului în relațiile cu ceilalți cetățeni.

*Interdicția cumulului de funcții publice*: rezultă din unicitatea unei funcții publice, care reprezintă un ansamblu de atribuții ce corespunde unui interes public, pe care funcționarul public trebuie să-l satisfacă. De aceea, în general, nimeni nu poate fi investit decât cu o singură funcție retribuită de stat, județ sau comună, cu salariu, diurnă sau orice altă indemnizație.

*Neutralitatea politică*: cu privire la dreptul funcționarului public de a face parte din partide politice, în literatura juridică occidentală s-au conturat două opinii contrare: prima, consideră administrația anexă a politicului și, drept urmare, acceptă ca o funcție publică să fie politică; a doua, considera că funcționarul public are îndatorirea principală și esențială de a executa decizia politică devenită lege, fără a participa la activitatea partidelor.

În legislația românească s-a adoptat o soluție de mijloc, în sensul că, pentru anumite categorii de funcționari publici, cum sunt militarii, polițiștii, magistrații, este interzisă activitatea politică. Ca regulă generală însă Statutul funcționarilor publici, completat cu prevederile Legii nr.161/2003, privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, stipulează că funcționarii publici pot fi membri ai partidelor politice legal constituite, dar le este interzis să facă parte din organele de conducere ale partidelor politice. Prin excepție, persoanele care fac parte din categoria înalților funcționari publici nu au dreptul să facă parte din partide politice.

*Subordonarea*: funcționarii publici au obligația de a executa ordinele și/sau instrucțiunile primite de la șefii ierarhici, cu precizarea faptului că, mai întâi în doctrină și mai apoi în cuprinsul diverselor acte normative, s-a recunoscut funcționarului dreptul de a refuza executarea aceluiași ordin care este vădit ilegal sau prin a cărei executare s-ar prejudicia interesele fundamentale ale persoanei. În situația dată, funcționarul public este obligat să anunțe în scris conducerea serviciului, a autorității sau instituției, cu privire la motivele refuzului de a executa acel ordin.

*Fidelitatea*: presupune executarea sarcinilor de serviciu pentru și în interesul autorității sau instituției publice la care funcționarul lucrează. Ea include și discreția necesară cu privire la secretele de serviciu cu care funcționarul operează ori vine în contact, deci a principiului confidențialității.

În legislația, doctrina și practica românească au fost adoptate soluții asemănătoare, în sensul că, după stipularea obligațiilor de a răspunde, potrivit legii, de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu și de a se conforma dispozițiilor primite de la superiorii ierarhici, statutul funcționarilor publici prevede că funcționarul public are dreptul de a refuza, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite dacă le consideră ilegale.

*Respectul fata de funcție*: presupune obligația de a respecta funcția în limitele competenței prevăzute pentru aceasta. Altfel spus, funcționarul public nu trebuie să-și depășească atribuțiile de serviciu, respectiv atribuțiile stabilite în fișa postului. Vom mai consemna faptul că, în ultimul timp, doctrina și legea din majoritatea statelor democratice au adus în discuție și promovat o serie de alte principii care guvernează și definesc cu mai multă fidelitate exercitarea funcției publice, conduita funcționarilor publici.

Așa după cum reiese din scurta prezentare a câtorva aspecte referitoare la principiile



stabilității funcției publice, în statele Uniunii Europene există o bază comună de principii, de valori și cerințe pe care toate statele le respectă. Există, de asemenea, obiective comune care sunt urmărite de toate statele, în domeniul funcției publice. Se constată, de asemenea, existența unor practici specifice și structuri distincte, referitoare la activitățile din domeniul managementului funcției publice, ceea ce face ca finalitatea activităților să răspundă așteptărilor sistemului social. [2, p.186]

În procesul integrării României în Uniunea Europeană, devine esențială adaptarea managementului funcției publice din România la principiile fundamentale ale acestui domeniu în țările UE, pentru ca, pentru început, un grad corespunzător de compatibilitate să determine corecțiile necesare în timpul cel mai scurt. [2, p.55] Faptul că resursa umană este cea mai importantă bogăție pe care o are o instituție publică, ne determină să ne concentrăm atenția și în țara noastră pe modalitățile cele mai potrivite de transformare a ei în principalul motor al accelerării reformelor în sectorul public. Din această perspectivă, se poate considera necesară și oportună revizuirea fundamentală a managementului funcției publice din România.

Așadar, prin stabilitatea funcționarului public în postul ocupat se conferă deopotrivă stabilitatea administrației publice. Stabilitatea administrației în România începe să se contureze, lucru dat ca de cele mai multe ori prin faptul că în posturile vacante sunt angajate persoane cu studii de specialitate și, înainte de toate, se ține cont atât de vechimea cât și de experiența persoanei într-o funcție asemănătoare.

Restructurarea profundă și stabilitatea administrației publice centrale și locale, care este un proces larg, de modernizare și adaptare a administrației publice, al relației economiei și societății românești care aspiră la integritatea europeană, printr-un răspuns de adaptare la structurile similare din Uniunea Europeană și din alte state dezvoltate, pentru a deveni incompatibile cu aceste administrații, păstrând, totodată, și elementele valoroase și tradiționale ale administrației românești.

Stabilitatea administrației publice presupune și întărirea, la nivel central, a abilităților strategice capabile să conducă evoluția statului și să permită să reacționeze adecvat, simplu și eficient la schimbările ce apar din interior, din exterior și din diverse interese.

## BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu, A. Noutăți în managementul public, București, Editura Universitară, 2004.
2. Androniceanu, A. Management public internațional, București, Editura Economică, 2002.
3. Stănciulescu, G., Androniceanu, A. Sisteme comparate de administrație publică europeană, București, Editura Economică, 2001.
4. Popescu I., Drept administrativ: curs universitar, București, Editura Economică, 2002.
5. Constituția României republicată – M.O.767/31.10.2003.
6. Legea nr. 188 din 8 decembrie 1999 (republicată) privind statutul funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial nr. 251 din 22 martie 2004.
7. Legea nr. 7/ 2004 privind codul de conduită al funcționarilor publici, publicată în Monitorul Oficial nr. 157 din 23 februarie 2004.
8. Legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, publicată în Monitorul Oficial nr. 279 din 21 aprilie 2003.

## DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNȚIONARILOR PUBLICI: PREMISĂ A EFICIENȚEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

### PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS: THE PREMISE OF THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Alina SEVERIN,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

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

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

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

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

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

Este necesar a se face distincție între noțiunea de formare și cea de dezvoltare profesională care sunt considerate părți ale pregătirii profesionale. Formarea profesională este un proces de instruire pe parcursul căruia participanții dobândesc cunoștințe necesare desfășurării activității lor prezente. Spre deosebire de formare, dezvoltarea profesională

este un proces mai complex, având drept obiectiv punerea în practică și lărgirea orizontului de cunoștințe, atât în raport cu poziția actuală cât și cu cea viitoare.

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

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

Într-o altă accepțiune, dezvoltarea profesională este definită ca și o achiziție sistematică de cunoștințe, reguli, concepte sau atitudini, cu ajutorul cărora, individul poate fi mai eficient la locul de muncă. [5, p. 3]

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

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

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

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

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

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

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

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

În toate domeniile de activitate, formarea și perfecționarea personalului au devenit o

cerință a realității sociale. Dacă anterior absolvenții instituțiilor de învățământ reușeau, pe baza cunoștințelor obținute în timpul studiilor, să exercite activitatea profesională pe toată durata vieții, astăzi cunoștințele se învechesc foarte rapid.

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

Formele principale de perfecționare incluse în aceste programe sunt:

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

Importanța dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este percepută și prin prisma nivelului de performanță a autorităților administrației în care aceștia fac parte și căreia îi asigură continuitatea. Dezvoltarea unui stat în ansamblul său implică după sine fenomene și mutații semnificative în paradigma fenomenelor politice, socioeconomice, culturale și, nu în ultimul rând, în administrația publică. Aceasta din urmă se vede mereu confruntată cu schimbări privind cadrul propriu de funcționare, așteptări din partea politicului și cetățenilor simpli, atribuții, responsabilități și ierarhizarea semnificației surselor de obținere a performanțelor. Astfel, în ierarhizarea acestora, resursa umană apare ca o variabilă dintre cele mai importante, care determină succesul sau insuccesul activității autorităților administrației publice. În acest sens, este foarte important ca resursele umane să fie poziționate pe cea mai înaltă scară a sistemului de valori al autorităților administrației publice, totodată, creându-li-se condiții pentru a se dezvolta profesional atât în cadrul instituției cât și în afara ei.

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

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

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

O forță de muncă motivată și beneficiind de un management modern va constitui un avantaj strategic în orice domeniu. Ca urmare, numai acele autorități care se vor dovedi capabile să asigure o motivare adecvată și inspirată și care vor oferi o imagine atrăgă-

toare vor putea prezenta interes pentru o forță de muncă bine pregătită. Odată dotată cu angajați la un nivel corespunzător de pregătire, organizația va trebui să ia măsuri pentru îmbunătățirea și menținerea unei forțe de atracție corespunzătoare.

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

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

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

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

Astfel, resursele umane constituie un potențial uman deosebit care trebuie înțeles, motivat implicat direct și cât mai deplin în realizarea obiectivelor instituției. Pentru aceasta, deciziile manageriale cu privire la personal trebuie adaptate întotdeauna personalității și trăsăturilor angajaților: în funcție de necesitățile, factorii de motivație și interesele lor profesionale. Utilizarea întregului potențial al resurselor umane poate fi asigurat doar printr-un management performant, bazat pe principii strategice, ce ar stimula dezvoltarea permanentă a acestui potențial. Într-un asemenea raport crește statutul managementului resurselor umane ca forță motrice a instituției, iar implementarea lui în sistemul administrației publice capătă valențe majore. Considerăm că o administrație își îndeplinește cu succes funcțiile atunci când există o relație motivație-performanță-satisfacție în funcția publică.

## BIBLIOGRAFIE

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

## EFICIENȚA ACTIVITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE – FACTOR DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A MEDIULUI DE AFACERI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### THE EFFICIENCY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY - FACTOR FOR IMPROVING THE BUSINESS ENVIRONMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Grigore CARPOVICI,**  
doctorand, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*This article initiates the study of some features related to the efficiency and quality of the public administration activity targeted on achieving concrete results, promotes the approach to examination and analysis of the aspects related to the control through the paradigm of the integrated system of internal managerial control, including the public finances. It is focused on increasing administrative responsibility for optimizing resource management according to the fixed tasks and objectives, build on implementation and development of the integrated system of managerial control, as well as financial management and the activity of the internal audit in the public part.*

**Keywords:** Managerial internal control, analysis, evaluation, efficiency.

Asigurarea realizării scopului strategic de integrare europeană, al politicii externe și interne a Republicii Moldova prevăzut de Planul de activitate Republica Moldova - Uniunea Europeană în cadrul Politicii Europene de Vecinătate (PEV), [7] utilizând ca mecanism de realizare al acestui deziderat Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană (UE) semnate la 22 februarie 2005 și 27 iunie 2014 la Bruxelles, [1] creează o platformă consistentă pentru promovarea și dezvoltarea armonioasă a relațiilor, a cooperării axate pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în țara noastră. Planul de activitate nominalizat conține teze referitoare la controlul financiar intern de stat (CFIS), iar Acordul de Asociere - angajamente concrete în vederea îmbunătățirii în continuare a 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 prin intermediul armonizării cu standardele și metodologiile internaționale general acceptate, precum și cu bunele practici ale UE. [1]

În condițiile insuficienței permanente de mijloace pentru asigurarea dezvoltării continue și durabile a societății, inclusiv a economiei țării și, implicit, a mediului de afaceri, un rol deosebit de important este atribuit utilizării economice și eficiente a resurselor disponibile. Insuficiența mijloacelor financiare dictează o cerință sporită față de procesul stabilirii priorităților, planificării strategice și utilizării eficiente a mijloacelor alocate. De aceea, Guvernul Republicii Moldova acordă un rol fundamental îmbunătățirii calității administrării de stat. În sectorul de stat apare necesitatea revigorării unui sistem de control, inclusiv a controlului financiar public intern și s-a evidențiat crearea sistemului CFIS drept scop în diferite strategii guvernamentale. În scopul realizării sarcinilor într-o perioadă medie, Guvernul activează nemijlocit în trei direcții principale:

- reforma administrației publice centrale;
- transparența și eficiența utilizării finanțelor publice;
- lupta cu corupția.

Deși toate direcțiile sunt principale, în viziunea noastră, cea mai mare și importantă direcție de activitate a Guvernului este transparența și eficiența utilizării finanțelor publice. În prezent, în Republica Moldova crește rolul și funcțiile managerilor entităților publice, care sunt chemați să organizeze și să asigure sistemul de control intern managerial necesar, destinat să asigure îndeplinirea obiectivelor stabilite în condiții de optimizare a resurselor.

Astfel, Concepția controlului financiar intern de stat, care reprezintă baza de creare și aplicare a responsabilității administrative pentru funcționarea sistemului de management financiar și control, precum și audit intern, aprobată prin Hotărârea nr. 1143 din 04 octombrie 2006 a fost revizuită și ajustată la cerințele reale prin Hotărârile nr. 597 din 02.07.2010, nr. 1041 din 20.12.2013 și nr. 124 din 02.02.2018, adusă în concordanță cu angajamentele luate de Republica Moldova inclusiv prin Acordul de Asociere. Concepția se bazează pe adoptarea internațională contemporană a abordării rolului și locului controlului financiar intern de stat în asigurarea utilizării eficiente a cheltuielilor mijloacelor publice, crearea unui mediu de afaceri favorabil, instruirea auditorilor interni, stabilirea sarcinilor și a organizării sistemului de control intern, coordonării activității cu auditorul extern, elaborarea și implementarea standardelor naționale de audit public intern, precum și a metodologiei de aplicare a lor.

Întru asigurarea condițiilor de creare și implementare a sistemului de control financiar public intern a fost adoptat un șir de acte normative: legi, inclusiv nr. 260 din 07.12.2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republica Moldova, nr. 181 din 25-07-2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern și integrității nr. 82 din 25.05.2017; hotărâri de guvern, inclusiv nr. 124 din 02.02.2018 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia; [3] acte interdepartamentale, inclusiv ordinele ministrului finanțelor nr. 189 din 05.11.2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public și nr. 4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială etc. [5,6]

Aici dorim să menționăm că, conform hotărârii Curții Constituționale nr. 50 din 20.12.2001 pentru controlul constituționalității hotărârilor Guvernului nr. 928 din 21 decembrie 1994 „Privind crearea Departamentului control financiar și revizie” și nr. 121 din 23 februarie 1995 „Privind aprobarea Regulamentului provizoriu, structurii, personalului scriptic, categoriilor de salarizare și coeficienților tarifari pentru personalul Departamentului control financiar și revizie” s-a reținut că de jure direcțiile lor principale de activitate sunt delimitate, [2] astfel aducând claritate și în relațiile autorităților administrației publice (AAP) cu atribuții în domeniu și mediul de afaceri.

Totodată, întru asigurarea optimizării și eficientizării cheltuielilor pentru întreținerea structurilor respective cu funcții de control de stat, precum și a procesului de CFIS a și fost propusă o concepție nouă – a controlului intern managerial, ca parte integrantă a controlului financiar public intern (CFPI). Optimizarea acestor cheltuieli, având în vedere că sursa de acoperire a lor o constituie taxele și impozitele, va putea duce la micșorarea poverii asupra contribuabililor și, respectiv, îmbunătățirea mediului de afaceri în Republica Moldova.



Implementarea prevederilor actelor normative indicate mai sus ar apropia Republica Moldova de soluționarea sarcinilor înaintate pentru o perioadă medie, inclusiv prin Acordul de Asociere, de realizarea programului de dezvoltare CFPI, inclusiv a controlului intern managerial (CIM).

Legea nr. 229 din 13.09.2010 privind controlul financiar public intern stabilește reguli și principii generale de organizare a controlului financiar public intern, scopul căreia este consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor conform obiectivelor entității publice, pe baza principiilor bunei guvernări, prin implementarea sistemului de control intern managerial și a activității de audit intern în sectorul public. Prevederile legii se aplică AAP centrale și locale, instituțiilor publice, precum și autorităților/instituțiilor autonome care gestionează mijloace ale bugetului public național. Controlul financiar public intern, instituit prin legea nominalizată, se bazează pe responsabilitatea conducătorilor instituțiilor publice pentru crearea unui model adecvat și eficient de administrare, control și audit intern, independența activității de audit intern din instituțiile publice, precum și pe activitatea unității centrale privind armonizarea din cadrul Ministerului Finanțelor.

În legea nominalizată este înglobată și responsabilitatea managerilor operaționali pentru stabilirea obiectivelor, acțiunilor și indicatorilor de performanță precum și pentru identificarea, înregistrarea, evaluarea, controlul și raportarea riscurilor care pot afecta îndeplinirea obiectivelor stabilite. Totodată, este stabilită și responsabilitatea personalului entității publice pentru activitățile de control destinate diminuării riscurilor și asigurării îndeplinirii obiectivelor stabilite.

Conform prevederilor legale, managerul entității publice organizează sistemul de control intern managerial pentru a asigura atingerea obiectivelor entității publice prin:

- a) economicitatea, eficacitatea și eficiența operațiunilor;
- b) conformitatea cu cadrul normativ și reglementările interne;
- c) siguranța și optimizarea activelor și a pasivelor;
- d) siguranței și integrității informației. [4]

Managerul entității publice implementează sistemul de control intern managerial conform Standardelor naționale de control intern în sectorul public, ținând cont de complexitatea și domeniul de activitate a entității publice, desemnând subdiviziunea organizațională responsabilă de coordonarea activităților de organizare și menținere a controlului intern managerial în cadrul entității.

Totodată, sistemul de control intern managerial nu poate fi rezultativ, dacă nu sunt stabilite obiective de performanță distincte, concrete și reale, aferente domeniilor, scopului și funcțiilor realizate de către entitatea publică. Astfel, sistemul controlului intern managerial începe cu determinarea obiectivelor clare strategice și operaționale de realizat.

Stabilind obiectivele strategice și operaționale, în viziunea noastră managerii trebuie să stabilească indicatorii măsurabili, să identifice riscurile care ar putea influența îndeplinirea obiectivelor și indicatorilor măsurabili de realizat, precum și să creeze un sistem de control intern în vederea tratării și monitorizării riscurilor identificate pentru asigurarea eficienței activității atât a entității publice, cât și mediului de afaceri cu care interacționează. Dezvoltarea sistemului de CIM necesită și stabilirea unor obiective de control. Obiectivele de control reprezintă acțiuni și măsuri de control, îndreptate spre prevenirea riscurilor principale care ar putea frâna realizarea de către entitatea publică a sarcinilor sale operaționale și strategice. [4]

În scopul asigurării managementului performanțelor și al riscurilor, managerul enti-

tății publice și managerii operaționali stabilesc obiective, acțiuni și indicatori de performanță pentru activitatea entității publice și a subdiviziunilor organizaționale, fiind responsabili de monitorizarea, realizarea și raportarea acestora. Concomitent, managerul entității publice și managerii operaționali stabilesc strategia de management al riscurilor în baza căreia identifică, înregistrează, evaluează, controlează, monitorizează și raportează sistematic riscurile ce pot afecta îndeplinirea obiectivelor.

Activitățile de control se organizează și se realizează în toate procesele și la toate nivelurile entității publice pentru a aborda și trata riscurile pentru a asigura realizarea obiectivelor stabilite. Personalul entității publice, inclusiv managerul acesteia și managerii operaționali, efectuează activități de control care includ proceduri de autorizare și aprobare, divizare a sarcinilor, verificări, supravegheri, reconcilieri, controale privind accesul la resurse, fără a se limita la acestea. Activitățile de control realizate prin intermediul sistemelor informaționale sunt parte integrantă a controlului intern managerial al entității. Managerul entității publice și managerii operaționali cu luarea în calcul a intereselor care vin din mediul de afaceri, stabilesc surse de informații credibile, accesibile și complete, precum și cantitatea, calitatea, periodicitatea și destinatarii acestora, oferă angajaților acces necesar la sursele menționate în vederea îndeplinirii atribuțiilor și organizează un sistem adecvat de înregistrare a datelor. Managerul entității publice și managerii operaționali organizează monitorizarea în vederea evaluării și actualizării oportune a sistemului de control intern managerial. Monitorizarea și evaluarea se realizează prin supraveghere continuă, autoevaluare și audit intern.

Managerul entității publice organizează sisteme de informare și comunicare internă și externă, care asigură circulația rapidă, completă și în timp util a informațiilor și asigură instruirea persoanelor implicate în procesul implementării sistemului de control intern managerial. Fiecare angajat din cadrul entității publice contribuie la organizarea sistemului de control intern managerial, deținând responsabilități și sarcini stabilite de managerul entității publice. În rezultatul autoevaluării, managerul entității publice apreciază organizarea sistemului de control intern managerial și emite anual, pentru anul precedent, o declarație de răspundere managerială. [4, 6]

Formalizarea procedurilor de control asupra riscurilor, care pot influența atingerea obiectivelor și indicatorilor lor măsurabili, nu asigură însă rezultatul scontat. Este nu mai puțin, dar poate tot atât de important, ca procedurile stabilite să fie implementate și aplicate corect și calitativ, întru asigurarea respectării prevederilor standardelor naționale de control intern (SNCI), ce ar garanta asigurarea îmbunătățirii eficienței și calității activității administrației publice.

Regulamentul privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială, aprobat de către Ministerul Finanțelor, stabilește modul de autoevaluare a sistemului de CIM din cadrul entității publice, modul de raportare privind organizarea și funcționarea sistemului de CIM, precum și modul de întocmire a Declarației de răspundere managerială, asigurând reglementarea procedurală pentru obținerea asigurării privind conformitatea sistemelor de CIM precum și în raportarea către Ministerul Finanțelor. Regulamentul stabilește, de asemenea, și structura raportului care cuprinde șapte compartimente, atunci când SNCI sau alte acte normative nu stabilesc o astfel de structură, inclusiv la etapele stabilirii obiectivelor, identificării riscurilor și/sau stabilirii măsurilor de control intern. [5]

Activitățile de control reprezintă strategiile, politicile și procedurile, stabilite pentru abordarea riscurilor și atingerea obiectivelor entității publice. De asemenea, acestea contribuie la realizarea directivelor, ce vin din partea conducerii. Activitățile de control se realizează la toate nivelurile și în toate subdiviziunile entității publice. Acestea includ o

serie de activități diverse care trebuie să asigure implementarea prevederilor SNCI, care explică modul în care managerii trebuie să documenteze și să evalueze eficacitatea activităților de control specific, reprezintă o codificare a unor principii general acceptate, ce se referă la stabilirea unui sistem eficient de CIM. Ele oferă un cadru relevant pentru dezvoltarea unor sisteme eficiente de CIM, inclusiv pentru elaborarea unor instrucțiuni suplimentare de aplicare a acestora. Totodată, fiecare entitate publică este în drept să elaboreze instrucțiuni proprii de aplicare a SNCI, iar în acest caz instrucțiunile vor fi coordonate cu Ministerul Finanțelor, după care - aprobate de conducerea entității publice. SNCI sunt utilizate atât de către managerii entității publice, drept un exemplu al unui cadru sau sistem de CIM solid, cât și de către auditorii interni, ca un instrument de evaluare a acestui sistem.

Monitorizarea și evaluarea cuprinde procesul de evaluare a calității performanței sistemului de CIM în timp, care se realizează pe parcursul operațiunilor și include activități obișnuite de supraveghere continuă, autoevaluare și audit intern. Sfera de aplicare și frecvența evaluărilor separate (autoevaluare și audit intern) depind de rezultatul evaluării riscurilor și eficacitatea procedurilor de monitorizare continuă.

Informația și comunicarea se referă la faptul că informația trebuie identificată, colectată și comunicată într-o manieră și în termene, care permit angajaților să-și îndeplinească responsabilitățile. Sistemele informaționale trebuie să genereze rapoarte ce conțin informații operaționale, financiare și de conformitate, care permit gestionarea și controlul activității. Aceste informații includ atât informații generate din interior, cât și informații despre evenimentele, activitățile și condițiile externe, necesare pentru luarea deciziilor, precum și pentru raportarea externă. Comunicarea eficientă se realizează atât pe orizontală, cât și pe verticală în entitatea publică. Angajații sunt informați de către manageri, precum că responsabilitățile ce țin de CIM trebuie tratate cu seriozitate. Angajații trebuie să înțeleagă rolul, pe care îl au în sistemul de CIM, precum și legătura între activitățile tuturor angajaților. Angajații trebuie să aibă un mijloc de comunicare a informațiilor semnificative superiorilor. De asemenea, este necesară o comunicare eficientă cu părțile externe, inclusiv mediul de afaceri și, mai ales, cu clienții, furnizorii, organele de reglementare și alte părți interesate. [6]

După cum s-a menționat mai sus, responsabilitatea primară pentru implementarea SNCI revine managerului entității publice, care oferă „tonul de vârf”, influențând integritatea, etica și alți factori ai unui mediu de control pozitiv. Într-o entitate publică mare, managerul îndeplinește această sarcină, oferind abilități de conducere și direcționare managerilor operaționali și revizuind modul în care aceștia monitorizează și verifică activitatea. Managerii operaționali, la rândul lor, atribuie responsabilitatea pentru stabilirea unor politici și activități de control mai specifice angajaților. Într-o entitate mai mică, influența managerului este directă. Orice manager este conducătorul executiv al sferei sale de responsabilitate.

CIM este responsabilitatea fiecărui angajat dintr-o entitate publică și constituie o parte explicită sau implicită a fișei postului. Angajații generează informații, care sunt utilizate în cadrul sistemului de CIM sau întreprind alte acțiuni necesare pentru a realiza activitățile de control. Angajații sunt responsabili de informarea superiorilor despre problemele aferente operațiunilor, cazurile de nerespectare a Codului etic, alte încălcări sau acțiuni ilegale. [6]

Rezultatul, calitatea implementării sistemului de CIM duc la îmbunătățirea activității administrației publice, dar în viziunea noastră, concomitent cu includerea în actele normative a responsabilității pentru sistemul de CIM a managerilor, inclusiv operaționali, sunt necesare și măsuri de constrângere (disciplinare, administrative) pentru neasigurarea și/sau asigurarea neconformă a acestor responsabilități, sugerând în această ordine de idei includerea prevederilor respective în actele normative, inclusiv în Codul Contravențional al Republicii Moldova.

În viziunea noastră, este indiscutabil, că implementarea sistemului de CIM, aplicarea

integrală și corectă a SNCI și procedurilor respective, inclusiv de control intern, vor asigura eficiența, transparența și creșterea calității activității AAP, care, implicit, va influența pozitiv dezvoltarea mediului de afaceri în Republica Moldova.

Totodată, analizând acest sistem prin aplicarea celor 6 C, și anume: Ce trebuie de făcut? Cine trebuie să facă? Care sunt criteriile și informațiile de conformitate? Ce se întâmplă? Cum se întâmplă? Când se întâmplă?, constatăm foarte multe interferențe cu alte sisteme, de exemplu, sistemul sănătății și securității în muncă (SSSM), calității (SMC), securității informației (SMSI), antimită antifraudă (SMAA), de guvernanță și suport (inclusiv achiziții, aprovizionare, logistică, juridic, financiar, contabil etc.). Aceste interferențe se referă în mare măsură la cerințele generale, formalizarea (descrierea sistemelor, proceselor, procedurilor), dar și la realizarea acestor prevederi, deoarece răspunsul la întrebarea „Cine trebuie să facă?” este direct proporțional costurilor.

Având în vedere prevederile Legii nr. 229 din 23.09.2010 prin care obiecte ale controlului intern managerial sunt toate sistemele, procesele și activitățile din cadrul domeniului de responsabilitate al entității publice, se impune necesitatea de abordare a sistemului CIM ca sistem integrat, care ar include cerințele tuturor sistemelor necesare/obligatorii de identificat, implementat, menținut și de dezvoltat în cadrul entităților publice. În acest caz impunerea unor proceduri tipice, unice pentru toate sistemele ar simplifica atât formalizarea, cât și implementarea, aplicarea cerințelor respective, de exemplu, procedurile de documentare a operațiunilor, de înregistrare/modificare, de raportare, analiză și îmbunătățire etc.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Uniunea Europeană, Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Republica Moldova. În: Jurnalul oficial al Uniunii Europene din 03.08.2014 L260/641.
2. Hotărârea Curții Constituționale nr. 50 din 20.12.2001 pentru controlul constituționalității hotărârilor Guvernului nr. 928 din 21 decembrie 1994 „Privind crearea Departamentului control financiar și revizie” și nr. 121 din 23 februarie 1995 „Privind aprobarea Regulamentului provizoriu, structurii, personalului scriptic, categoriilor de salarizare și coeficienților tarifari pentru personalul Departamentului control financiar și revizie”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 161 din 31.12.2001, art. nr. 39.
3. Hotărârea Guvernului nr. 124 din 02.02.2018 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 40-47 din 09.02.2018, art. nr. 143.
4. Legea nr.229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 231-234 din 11.12.2015, art. nr. 730.
5. Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 4 din 09.01.2019 cu privire la aprobarea Regulamentului privind autoevaluarea, raportarea sistemului de control intern managerial și emiterea Declarației de răspundere managerială. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 13-21 din 18.01.2019, art. nr. 110.
6. Ordinul Ministerului Finanțelor nr.189 din 05.11.2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 332-339 din 11.12.2015, art. nr. 2391.
7. Planul de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană privind Politica europeană de vecinătate semnat la 22.02.2005 la Bruxelles. În: [http://www.customs.gov.md/files/IBM/CVI\\_12%2002%202013.pdf](http://www.customs.gov.md/files/IBM/CVI_12%2002%202013.pdf)

## PROTECȚIA CONSUMATORILOR ȘI SUPRAVEGHEREA PIEȚEI – DIMENSIUNI ALE POLITICILOR DE STAT DE CALITATE

### CONSUMER PROTECTION AND MARKET SURVEILLANCE - DIMENSIONS OF STATE QUALITY POLICIES

Nicolae OLARAȘU,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*Association Agreement with the European Union of the Republic of Moldova has imposed the necessity to implement quality state policies by transposing directives and Community regulations. In order to increase objectivity, efficiency and reliability of decisions on performing controls, as well as the correct use of control resources, the efficiency of the control and state supervision of the entrepreneurial activity, implicitly of increasing the public benefit by maximizing the performance of the control bodies' activity was the planning and the performance of the state market surveillance activity were used only on the basis of the risk analysis and within the limits of the checklist. Reality demonstrates that lack of competent human resources can create a lack of responsiveness to ensure that consumers' rights are respected.*

**Keywords:** consumer's protection, market supervision, state policies, quality, safety, protection of public interests

Supravegherea pieței este un instrument esențial, elaborat și implementat de stat pentru asigurarea ca produsele și serviciile plasate pe piață să îndeplinească cerințele esențiale care oferă un nivel înalt de protecție a intereselor publice, precum sănătatea și siguranța în general, sănătatea și siguranța la locul de muncă, protecția consumatorilor, protecția mediului și securitatea, prin punerea în aplicare a prevederilor legislației naționale. Potrivit Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor, [5] „supravegherea pieței” este definită ca totalitatea activităților desfășurate și măsurilor luate de autoritățile publice pentru a asigura că produsele sunt conforme cerințelor stabilite în legislația comunitară de armonizare corespunzătoare sau că nu pun în pericol sănătatea, siguranța sau alte aspecte referitoare la protecția intereselor publice.

În contextul semnării Acordului de Asociere dintre Uniunea Europeană (UE) și Republica Moldova se impune imperios necesar nuanțarea și evaluarea aspectelor de implementare a politicilor de stat de calitate. Acordul vizează modernizarea Republicii Moldova prin alinierea la normele și standardele UE, care corespund celor mai bune practici internaționale. Legislația comunitară transpusă în legislația națională urmărește să asigure un nivel ridicat și coerent de protecție a sănătății și siguranței consumatorilor prin intermediul unor norme și standarde comune stricte pentru produsele și serviciile care circulă pe piața internă. Strategia în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020, [2] aprobată de Guvernul Republicii Moldova, reprezintă cadrul actual al politicilor privind protecția consumatorilor și supravegherea pieței. Principalele obiective sunt: i) diminuarea riscurilor de tranzacții cu mărfuri și servicii pericu-

loase și accesului acestora pe piață; ii) abilitarea consumatorului să ia decizii, prin educație și informare; iii) îmbunătățirea procedurilor legale de revendicare a drepturilor consumatorilor și de recuperare a daunelor. [6]

Republica Moldova și-a aliniat, în mare măsură, legislația națională cadru pentru comercializarea produselor. Această decizie a instituit un set foarte complex de modele diferențiate pentru procedurile de evaluare a conformității produselor plasate pe piață. Reglementările tehnice nearmonizate cu directivele europene au fost abrogate fiind transpuse normele europene. Cu toate acestea, progresul tehnologic de pe piața produselor a ridicat anumite probleme referitor la siguranța acestora și a dat naștere unor preocupări tot mai accentuate ale consumatorilor și autorităților publice. Pentru a lua în considerare progresul tehnologic și pentru a elucida cadrul de reglementare aplicabil comercializării produselor, anumite aspecte au fost înlocuite în totalitate întru asigurarea trasabilității produselor pe tot parcursul lanțului de distribuție ce contribuie la simplificarea și eficientizarea supravegherii pieței. Un sistem de trasabilitate eficient facilitează sarcina autorităților de supraveghere a pieței de a identifica operatorii economici care au pus la dispoziție pe piață produse periculoase sau neconforme.

Republica Moldova a reformat sistemul de autorități publice centrale de supraveghere, din 33 entități în anul 2012 reducându-se la 18 în anul 2019, [4] care monitorizează și controlează dacă produsele și serviciile care au fost introduse pe piață respectă cerințele de sănătate și siguranță. Aceste autorități responsabile de reglementarea piețelor trebuie să desfășoare controale ale caracteristicilor produselor prin verificări ale documentelor, fizice și de laborator. Autoritățile publice naționale de supraveghere a pieței și de protecție a consumatorilor au obligația clară de a controla într-un mod proactiv produsele puse la dispoziție pe piață, de a se organiza, de a asigura coordonarea între ele la nivel național și de a coopera la nivelul UE. [3] La rândul lor, agenții economici au obligația clară de a coopera cu autoritățile naționale de supraveghere a pieței și de a lua măsuri corective, atunci când acestea sunt necesare. Autoritățile naționale de supraveghere a pieței au autoritatea de a dispune sancțiuni, care pot include distrugerea produselor. Prin urmare, pentru asigurarea coordonării activităților desfășurate în domeniul protecției consumatorilor de către autoritățile administrației publice cu atribuții în domeniul protecției consumatorilor se instituie statutul de punct de contact național.

Reieșind din considerentele identificate anterior că cetățenilor Republicii Moldova nu le sunt puse la dispoziție informații suficiente cu privire la legislația referitoare la protecția consumatorilor, la existența drepturilor și la posibilitatea de a-și exercita drepturile a fost constată necesitatea de a organiza mai eficient activitatea autorităților publice centrale abilitate cu atribuții de protecție a consumatorilor, de nevoia de o mai bună coordonare și comunicare a unor astfel de inițiative, a fost propusă consolidarea monitorizării progreselor obținute de autoritățile cu competențe în domeniul protecției consumatorilor prin stabilirea unui punct național de contact în persoana autorității publice centrale - Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței.

În acest sens, potrivit prevederilor Legii nr.105 din 13.03.2003, [7] din 27.10.2017, Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței este autoritatea administrativă care coordonează la nivel național controlul respectării legislației cu privire la protecția consumatorilor, având statut de punct de contact național, cu următoarele atribuții principale:

- a) implementează politica în domeniul protecției consumatorilor în comun cu organele centrale de specialitate ale administrației publice, cu autoritățile administrative din subordinea ministerelor și alte autorități administrative centrale din subordinea Guvernului, care au atribuții de control în domeniul protecției consumatorilor, cu autoritățile administrației publice locale cu atribuții în domeniu și cu asociațiile obștești de consumatori;
- b) monitorizează activitatea de protecție a consumatorilor desfășurată de autoritățile admi-



nistrative competente indicate în legea enunțată, prezintă raportul anual privind protecția consumatorilor.

Instituțiile responsabile de protecția consumatorilor și domeniile de competență, implicate în procesul de coeziune a fortificării atribuțiilor și acțiunilor menite să protejeze consumatorii, sunt reprezentate de 10 autorități, după cum urmează:

1. Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței (APCSP), punct de contact național, domeniul produselor nealimentare și serviciilor (inclusiv turistice), metrologiei legale, jocurilor de noroc.

2. Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA), domeniul alimentar, la toate etapele lanțului alimentar.

3. Agenția Națională pentru Sănătate Publică (ANSP), domeniul produselor medicamentose, farmaceutice și parafarmaceutice, al serviciilor prestate de instituțiile farmaceutice și medicale, precum și în domeniul altor produse și servicii puse la dispoziție consumatorului de întreprinderile și instituțiile farmaceutice și medicale.

4. Agenția Națională Transport Auto (ANTA), domeniul transportului rutier.

5. Autoritatea Aeronautică Civilă, domeniul transportului aeronic.

6. Agenția Navală (AN), domeniul transportului naval. (Notă. Pe parcursul anului 2018 instituția a fost în proces de reformă instituțională).

7. Agenția pentru Supravegherea Tehnică (AST), domeniul securității industriale și construcțiilor.

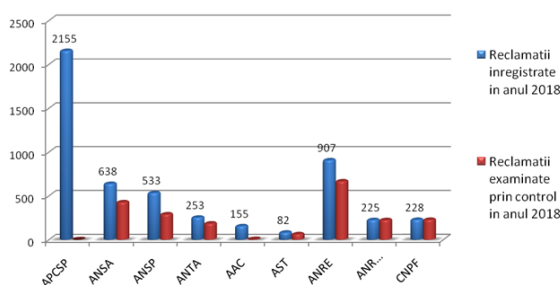
8. Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE), domeniile energetic, al alimentării cu apă și canalizării.

9. Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației (ANRCETI), domeniul telecomunicațiilor;

10. Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF), domeniul asigurărilor.

Asigurarea unui nivel mai înalt de protecție a mediului, vieții, sănătății și proprietății persoanelor care reclamă neconformitatea produselor și/sau serviciilor se efectuează prin supravegherea introducerii și circulației pe piață a produselor și serviciilor în vederea asigurării siguranței acestora. Pentru anul 2018, reclamațiile examinate, reflectate în Fig. 1, prin dispunerea de efectuare a controlului de stat este inexplicabil de neconcludent.

**Fig. 1.** Numărul de reclamații recepționate pe parcursul anului 2018 și numărul acestora examinate, prin control. [1]



Planificarea și efectuarea activității de supraveghere a pieței de stat are loc doar în baza analizei riscurilor și în limitele listei de verificare aplicabile pentru domeniul, tipul și obiectul de control în cauză. Se impune a reflecta că Agenția pentru Protecția Consumatorilor și Supravegherea Pieței nu a efectuat niciun control, existând două potențiale argumente: reclamațiile consumatorilor au vizat încălcări minore nefiind întrunite criteriile de risc pentru dispunerea controlului de stat sau tratarea divergentă, în comparație cu celelalte autorități, a



prevederilor legii privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător în coroborare cu nefuncționarea registrului de stat al controalelor.

Plângerile și informațiile privind încălcarea legislației pot determina acțiuni mai intruzive, cum ar fi efectuarea de controale, care se realizează fără întârziere, dacă acestea indică asupra unor încălcări grave sau foarte grave, asupra unor situații de avarie sau incidente ce prezintă un pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanelor, precum și în cazul în care indică asupra unor posibile încălcări grave sau foarte grave, situații de avarie sau incidente care prezintă un pericol iminent și imediat pentru mediu, viața, sănătatea și proprietatea persoanelor. Pentru plângerile și informațiile cu privire la posibilele încălcări minore care conduc la incidente/accidente minore sau la un prejudiciu minor, organul de control realizează acțiuni mai puțin intruzive sau dispune acțiuni care urmează să se realizeze într-o perioadă ulterioară, cu includerea în următorul control planificat a problemelor formulate în plângerile depuse sau în informațiile deținute.

În lumina celor enunțate se poate conchide că autoritățile publice abilitate cu funcții de protecție a consumatorilor trebuie să stabilească o prioritate bazată pe gravitatea neconformităților nuanțându-se circumstanțele imposibilității protejării consumatorilor în situații de risc scăzut sau prost evaluat. Or, o înșelare la volum, la stațiile de alimentare cu combustibil, în cantități infime sau mici pentru doar o reclamație înregistrată la autoritate poate fi tratată ca lipsită de risc, însă raportată la sutele sau miile de consumatori alimentați zilnic constituie o fraudă colosală care poate rămâne necurmată de către entitățile instituite de stat cu atribuțiile necesare. Colaborarea între organele de supraveghere a pieței cu alte organe de control pentru fortificarea acțiunilor de supraveghere a pieței poartă un caracter voluntar nefiind stabilit mecanismul unei astfel de colaborări. Drept urmare, supravegherea pieței poate fi privită, de către unele autorități publice centrale, ca o acțiune individuală fără impact major, iar siguranța produselor fiind asigurată secvențial.

În aceeași ordine de idei, colaborarea între organisme de evaluare a conformității și organele de supraveghere a pieței poartă un caracter voluntar. În unele cazuri organisme de evaluare a conformității informează organul de supraveghere a pieței prin fișa de neconformitate referitor la cazurile de refuz de eliberare a certificatului de conformitate sau indici necorespunzători cuprinși în rapoartele de încercări pentru produsele care nu corespund cerințelor aplicabile, însă nu poate fi făcută afirmația privind colaborarea sistemică.

## BIBLIOGRAFIE

1. Comunicare a Comisiei Europene – „Ghidul albastru” din 2016 referitor la punerea în aplicare a normelor UE privind produsele, 2016/C 272/01, 156 pag.
2. HG nr. 560 din 24.07.2013 cu privire la aprobarea Strategiei în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020.
3. Legea nr.105 din 13.03.2003 privind protecția consumatorilor.
4. Legea nr. 131 din 08.06.2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător.
5. Michael Emerson, Denis Cenușa, Republica Moldova și Europa - Ghid scurt, Centrul de Studii Politice Europene (CEPS), Decembrie 2016, 42 pag.
6. Raportul privind activitatea de protecție a consumatorilor, pentru perioada anului 2018 (Punct de Contact Național). Disponibil pe [www.consumator.gov.md](http://www.consumator.gov.md) (verificat la 19.04.2019).
7. Regulamentul (CE) nr. 765/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 de stabilire a cerințelor de acreditare și de supraveghere a pieței în ceea ce privește comercializarea produselor și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 339/93 (Text cu relevanță pentru SEE).

# MODALITĂȚI DE CONSTITUIRE ȘI EVOLUȚIE A INTERESULUI PUBLIC

## METHODS OF ESTABLISHING AND DEVELOPING THE PUBLIC INTEREST

Andrei BEDROS,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*This article examines a part of the value of the public interest in the context of the formation and evolution. The author pays special attention to conceptual, structural and static aspects of public interest as well as to public interest bearers. The public interest is approached from the perspective of dimensions, the analysis of the linking mechanism and the points of tangency in ways of its constitution and evolution. The article has theoretical significance.*

**Keywords:** public interests, common interests, ways of setting up and evolution of the public interest, public actors.

Cea mai bună formă de guvernare pentru un anumit grup sau națiune va fi cea mai potrivită întru atingerea interesului public. Încă din antichitate, stabilirea celei mai bune forme de guvernare, spre obținerea aceea ce Aristotel numea „binele comun” reprezenta întrebarea principală a filosofiei politice de atunci. Legitimarea distincției între guvernanți și cei guvernați reprezintă preocuparea filosofiei politice moderne. Abilitatea de a defini și a realiza interesul public reprezintă criteriul fundamental în ambele cazuri. Puterea politică, atunci, este legitimă și necesară și chiar acceptabilă, numai în măsura în care ea poate fi stabilită că servește interesului public. În esență, interesul public este „o idee” cu o istorie strâns legată de administrarea publicului democratic. [7, p. 15-urm.]

Constituirea și evoluția interesului public depind de un șir de factori, raporturi, necesități etc., care vizează în cele din urmă o posibilă definire sintetică a interesului public la etapa respectivă. Fragilitatea conceptului vine din faptul că nu-i corespunde o realitate „obiectivă” palpabilă, care să poată fi măsurată, și niciuna „eternă”, imuabilă, care să asigure o productibilitate pe termen lung, fiind rezultatul intersubiectiv al inter-acțiunii, în spațiul comunicării publice, a mai multor interese personale și/sau de grup. [5, p. 72] În acest context, cercetarea și analiza ideală a acestui proces constitutivo-evolutiv trebuie privit într-un câmp stabil, cu scopuri bine determinate, aspirații clare întru modernizarea parcursului social așteptat.

Pornind de la un interes ad literam definit în câmpul științific contemporan, dicționarul de politică Oxford, univers enciclopedic, „interesului public” îi atribuie două semnificații definitorii: 1) interesul comun al persoanelor în calitatea lor de membri ai publicului; 2) agregare de interese individuale ale persoanelor afectate de o anumită politică sau acțiune. [1, p. 229] După cum observăm, cele două formulări ale interesului public ne indică substrat de geneză distinct, mobilul de acțiune fiind dialectic, provocând, astfel, transformări stadiale de manifestare și dezvoltare, ce corespunde societății ce-l formează și timpului în care se desfășoară.

Fiecare enunț a interesului public menționat are specificul și sorginea sa. Prima este axată pe aspectul comun al publicului, se atribuie membrilor acestuia, care este considerat ca fiind

reprezentativ pentru binele „societății ca întreg”. Întruchipând în sine interesul comun, ca factor-cheie ce apropie membrii publicului pentru colaborare, rezultatele pot fi aplicate universal în interesul „societății” în ansamblul său. Modul respectiv de a interpreta interesul public este în felul său o întruchipare a voinței generale, comune din societate.

A doua formulare a interesului public este promovată de cei ce neagă expunerea deplină în prima formulare, admitând în calitate de substanță a lui nu mai mult decât „suma intereselor indivizilor relevanți, considerați în circumstanțele lor concrete”, adică abordarea interesului public se face strict prin prisma analizei de tip „cost-beneficiu” sau percepție de raționalism economic [1, p. 229] prin dezbateri cu potențial evident în echilibrarea intereselor private și dominarea ideilor de eficiență în cadrul responsabilităților de dirijare (gestiune) ale obiectivelor sociale.

În pofida trăsăturilor distincte de abordare a interesului public, semnificațiile respective nu trebuie tratate izolat, ele fiind într-o formă circumstanțială geocronometrică de tangentă. Alimentând din punct de vedere obiectiv și subiectiv interesul respectiv cu substanța necesară atât bazică cât și suprastructurală, ca rezultat al fenomenelor și proceselor de conștientizare la care interesul public are ieșire directă (de ex., necesități, utilități, valori, idei, avantaje).

În opinia dlui V. Saca, interesul public, ca fenomen sui generis, poate fi definit drept *o totalitate a trăsăturilor obiective și subiective ale actorilor publici, membrilor publicului legate de factorul necesității, utilității, avantajului, scopului, valorii ce influențează substanțial comportamentul și acțiunile lor social-semnificative*. Din definiție se deduce atitudinea membrilor publicului, în general, și actorilor publici (instituții politico-publice, lideri, grupuri de interese, de presiune ș. a.), în particular, față de anumite fenomene, procese, activități sociale în sens larg, bazată pe anumite poziții, necesități, convingeri și scopuri bine determinate,

anumite principii ideologice. Respectiv, interesul public conține elemente obiective, dar și subiective. Acesta fiind generatorul și mobilul atitudinii publice, motivând și legitimând actorii în acțiuni și relații publice. [2, p. 14]

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 ultima 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. [3, p. 38-39] Obiectivul unei instituții publice este servirea interesului public recunoscut și reglementat prin lege, mai ales, cel ce ține de domeniul propriu al administrației publice. [6, p. 30] În acest context, capacitatea interesului public este legată nemijlocit de activitatea instituțiilor și organizațiilor politice și non-politice în sectorul public, de relațiile, valorile și normele politice și morale. [4, p. 88-89]

În concluzie menționăm, că constituirea și evoluția interesului public are o semnificație teoretică aparte pentru cercetările actuale și de perspectivă în domeniul științelor politice și administrative. Acumulând necesarul de substanță valorică, substanță bazică proprie, substanță suprastructurală, interesul public manifestă capacități reale de mobil al progresului social în sens larg, inclusiv de mobil al modernizării domeniului administrativ-public. Însă atare capacități pot avea pondere doar atunci când actorii și agenții publici conștientizează interesul public într-o manieră complexă, cu o ieșire directă la anumite necesități, utilități, valori, idei, avantaje. Definirea, constituirea și realizarea interesului public reprezintă criteriul fundamental de funcționare democratică a puterii politice, de legitimare a acesteia în câmpul administrației publice.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Oxford Dicționar de Politică. Coord. Iain McLEAN. Traducere și glosar de L. Gavriliu. București: Univers enciclopedic, 2001, 526 p.
2. Victor Saca, Impactul intereselor publice asupra procesului decizional: repere teoretico-practice. În: „Reformarea administrației publice locale – imperativ al modernizării Republicii Moldova”, conferință științifică internațională (noiembrie, 2017). Chișinău: CEP USM, 2018, p. 7-29.
3. Victor Saca, Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic – administrativ. În: Revista „Administrare Publică”, nr. 3, 2017, Chișinău, p. 33-45.
4. E. Popa, Autonomia locală în România, Ed. All Beck, București, 1999, 214 p.
5. D. Borțun, Interesul public – rațiunea de existență a instituției publice moderne. În: „Perpetua misiune a administrației publice de a fi în serviciul societății”, conf. naț. cu participare intern. (6; 2014; Chișinău), Caietul Științific 6/2012, 2014, 610 p.
6. I. Paladi, Management public, Acad. de Studii Econ. din Moldova, Chișinău, ASEM, 2009, 373 p.
7. Сэмюэл Хантингтон, Третья волна, Демократизация в конце XX века. Москва, РОССПЭН, 2003, 367 с.

## SUNT PARTIDELE POLITICE MOTIVATE DE „INTERESUL PERSONAL” SAU DE „INTERESUL PUBLIC”?

### ARE POLITICAL PARTIES MOTIVATED BY „PERSONAL INTEREST” OR „PUBLIC INTEREST”?

Ion MELEȘTEAN,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*In this article the author analyzes if the political parties are influenced by the „self-interest” or by the „public interest”. Citizens have the needs and interests that politicians, both at the central and local levels, should address through the public administration. In democratic societies, political parties collect and aggregate the demands of different groups of citizens and, in order to meet them, formulate options of government programs. The elections give voters the opportunity to decide which of the political parties offer the best electoral program that meet the needs of the whole society. Successful implementation of public policies ensures politicians to gain trust of citizens and to be re-elected, therefore they tend to act in the public interest.*

**Keywords:** self-interest, public interest, politics.

Scopul acestui articol este de a răspunde la una dintre întrebările centrale ale teoriei alegerii publice: „Sunt oare partidele politice motivate de „interesul de personal” sau de „interesul public” în accederea la putere?”

În căutarea răspunsului la această întrebare voi începe, mai întâi, cu interesul cetățenilor. Cetățenii au necesități și interese pe care le așteaptă ca politicienii, atât de la nivel central cât și de la nivel local, să le abordeze, prin intermediul activității administrației publice. În societățile democratice, partidele politice colectează și agregă cererile din partea diferitelor grupuri de cetățeni, iar pentru a le satisface, le transpun în opțiuni de programe de guvernare. Scrutinele oferă posibilitatea alegătorilor să hotărască care dintre partidele politice oferă cele mai bune programe electorale ce vor răspunde nevoilor întregii societăți.

Prin eforturile lor de a controla și influența politicile publice, partidele politice joacă un rol intermediar, care conectează cetățenii cu reprezentanții lor (în parlament, în consiliile locale), și care servesc drept canal principal pentru a responsabiliza administrația publică (centrală și locală) pentru performanța sa. De aceea, dezvoltarea politicilor publice este esențială pentru funcționarea sănătoasă a unei democrații reprezentative, deoarece reprezintă procesul prin care partidele politice formulează și încearcă să pună în aplicare opțiunile de politici publice prin intermediul instituțiilor executive și legislative pe care le pot influența.

Totodată, partidele din opoziție (atât cele din legislativ, cât și cele care nu fac parte din acesta) își valorifică poziția, prin a critica și a prezenta alternative pentru politicile publice propuse de cei de la guvernare. Prin urmare, la alegerile următoare, cetățenii, prin intermediul voturilor, vor „taxa” sau „remunera” partidele, menținându-le în continuare responsabilizate pentru performanța politicilor publice formulate de acestea sau acordând șansa altor partide să se manifeste.

Respectiv, voința politică a grupurilor de cetățeni este sintetizată în platformele/programele electorale ale partidelor politice, iar odată ajunse în legislativ, partidele de la guvernare

cât și cele din opoziție încearcă să transpună platformele electorale în propuneri de politici publice. Respectiv, administrația publică reprezintă instituțiile prin care politicienii își pot pune în aplicare propunerile de politici publice. În literatura de specialitate, autorul Mihail Platon analizează *conceptul privind administrația publică, natura politică a administrației publice și locul administrației publice și a sistemului politic în sistemul social global*. Autorul definește *administrația publică ca activitate, procese organizaționale sau persoane particulare, care activează în organele de stat, responsabile de instituirea și înfăptuirea prevederilor constituției țării, a legilor și a altor acte adoptate sau elaborate de organele legislative, precum și de respectarea strictă a Constituției, a tuturor actelor normative emise de autoritățile statale*. Această definiție presupune participarea activă a funcționarilor publici atât în formarea cât și în executarea legilor și actelor normative. Mai mult ca atât, în administrația publică se includ toți participanții la relațiile reciproce din organele centrale, cât și din cele locale de administrare. [6, p. 58]

Totodată, autorul analizează și natura politică a administrației publice. Administrația publică se află într-o complexitate de relații cu sistemul politic în realizarea valorilor politice prin care se exprimă interesele generale ale societății organizate în stat. Relațiile sistemului administrației publice cu partidele politice diferă de la un stat la altul și depind de sistemul de guvernare. Partidele politice sunt forme de asociere politică chemate să contribuie la definirea și exprimarea voinței politice a cetățenilor, dar numai în condițiile respectării suveranității naționale, integrității teritoriale și principiilor democrației. [6, p. 59]

Legătura dintre administrația publică și politică este clară. Politica caută să abordeze probleme contradictorii, examinând argumente pro și contra găsind soluții de alternativă, iar apoi, după ce decizia de acțiune este adoptată, ea folosește autoritatea și puterea executivă prin intermediul mașinii administrative. [6, p. 59] Cu alte cuvinte administrația publică reprezintă mijloacele prin care se execută deciziile politice. Autorul remarcă faptul că politicianul și administratorul sunt parteneri. Politicianul contează pe neutralitatea profesională a administratorului, iar acesta, la rândul său se bazează pe faptul că politicianul acceptă responsabilitatea pentru deciziile politice transpuse în viață. [6, p. 60]

Autorul Colin Copus menționează în lucrarea sa „*Party politics and local government*” că „*Politica este putere, politica locală este la fel puterea locală, iar partidele politice sunt vehiculele, care luptă pentru putere, o capturează, o mențin și o utilizează pentru a-și atinge obiectivele dorite. Pentru a ajunge la putere, partidele politice își joacă cu atenție jocul politic. Partidele politice funcționează în localitate prin intermediul consiliului local. Astfel, controlul consiliului local devine țința principală pentru toate partidele politice care își ocupă poziția de guvernare sau de opoziție*”. [1, p. 65] Respectiv, autorul menționează că pentru partidele politice doar deținerea puterii contează, fapt ce face partidul politic să fie dominant în localitate, însă autorul apreciază această interpretare ca fiind foarte simplistă. Conform aceluiași autor, partidele politice sunt determinanți critici ai dezvoltării și sănătății democrației locale. Partidele politice au, de asemenea, un rol vital în „susținerea continuității și stimularea schimbării” în cadrul localității. [2, p. 23] Partidele fac acest lucru prin dezbateri publice, astfel devenind „teatrele” în care au loc cele mai importante dezbateri publice asupra problemelor locale. Abilitatea partidelor de a aborda problemele publice și de a stimula dezbaterile sau modul în care acestea manipulează și închid dezbaterile, au o influență fundamentală asupra naturii și comportamentului politicilor publice locale în orice domeniu.

Și totuși sunt actorii politici motivați de „interesul personal” sau de „interesul public”? Aceasta este una din întrebările centrale ale teoriei alegerii publice. Aceasta a început a fi dezvoltată acum 50 de ani și reprezintă analiza științifică a comportamentului guvernării și, în special, comportamentul persoanelor cu privire la guvernare. Atât susținătorii cât și criticii teoriei alegerii publice sunt de acord cu următoarea afirmație, că actorul politic, fiind o ființă rațională, în unele cazuri, își urmărește propriile interese.

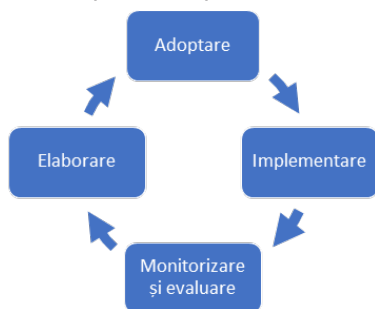
Autorul Gordon Tullock (unul dintre fondatorii teoriei alegerii publice) subliniază în lucrarea sa „Eșecul guvernării” că *pe parcursul secolelor XIX-XX economiștii au presupus că indivizii sunt, în primul rând, preocupați de propriul lor interes și au elaborat concluziile acestei ipoteze. Pe de altă parte, în aceeași perioadă, știința politică a presupus în mare măsură că actorii politici sunt în principal preocupați de interesul public.* [8, p. 4] Astfel, persoanele care intră într-un magazin, achiziționează bunuri conform necesităților personale, iar atunci când intră în cabina de vot, ei nu votează politicienii și legile, de care vor beneficia personal, ci politicieni și legi care vor aduce beneficii întregii societăți. Economiiștii au schimbat această viziune bifurcată asupra comportamentului uman prin dezvoltarea teoriei alegerii publice, care, în esență, reprezintă transplantarea cadrului analitic general al economiei în știința politică. Declarația că alegătorul din cabina de vot este aceeași persoană ca și clientul din supermarket, nu pare radicală, dar este totuși o schimbare foarte dramatică față de literatura de științe politice. [8, p. 5]

Pe de cealaltă parte, partidele politice reprezintă acele magazine, iar produsele „vândute” sunt politicile și angajamentele prevăzute de platformele lor electorale, promovate în campaniile electorale. Însă analizând comportamentul oricărui politician ca individ, constatăm că acesta acționează într-o satisfacere a interesului propriu, cel de a fi ales. Respectiv, într-o societate democratică politicienii își asigură traiul prin câștigul alegerilor și accesarea la guvernare. Uneori acțiunile guvernării reflectă interesul unor anumite grupuri care doresc să obțină unele favoruri speciale, iar teoria alegerii publice sugerează că trebuie să ne gândim la politicienii aleși și la reprezentanții guvernului, ca la niște persoane care își urmăresc, mai întâi, propriul interes și apoi interesul public. [8, p. 10]

Criticii acestei teorii, pe de altă parte, argumentează că actorii politici tind să acționeze în „interesul public”, iar teoria alegerii publice este supusă unei simplificări contradictorii. Prin urmare, a fost dezvoltată teoria alegerii raționale. Autorul Lief Lewin (unul dintre fondatorii acestei teorii) enunță în lucrarea sa „Interesul personal și interesul public în politica occidentală”, că oamenii sunt ființe raționale care își stabilesc anumite scopuri și, respectiv, pot folosi mijloace potrivite pentru a le atinge. [4, p. 3] Potrivit autorului, politicienii tind totuși spre binele general al societății, deoarece acest lucru ar trebui să-l facă pentru a fi realeși. [4, p. 60]

Așadar, politicienii ajunși la putere au șanse să fie realeși doar dacă, în perioada mandatului, pun în aplicare platformele politice promovate în campanii, iar acest lucru depinde de capacitatea partidelor politice de a transforma platformele electorale în politici publice. Prin urmare, concludem că interesul public îmbină așteptările cetățenilor și reprezintă totalitatea beneficiilor social-economice, care ar putea rezulta prin punerea în aplicare de către politicieni a unor politici publice calitative.

Procesul de transformare a platformelor electorale în politici publice este unul continuu, care trebuie adaptat la necesitățile noi și crescânde ale cetățenilor. De obicei, acest proces este format din, cel puțin, patru etape de bază: (i) elaborare; (ii) adoptare; (iii) implementare și (iv) monitorizare și evaluare. Figura 1 prezintă cele patru etape de bază ale ciclului de dezvoltare a politicilor publice.



**Figura 1.** Ciclul de dezvoltare a politicilor publice. [5,p.21]

(i) *Etapa de elaborare.* La această etapă partidele politice se concentrează asupra identificării problemei, în funcție de stringența acesteia, o analizează, dezvoltă scenarii pentru soluționarea sa și elaborează proiectele documentelor de politici. Acestea includ: o analiză a situației existente, obiectivele care trebuie atinse, măsurile ce trebuie implementate, perioada de implementare, sursele financiare necesare, potențialii responsabili și



indicatorii de performanță care trebuie atinși. Partidele politice trebuie să distribuie proiectul de politică publică inițial către grupuri mai largi în interiorul și în afara partidului pentru discuții suplimentare. Consultările publice reprezintă un instrument eficient în colectarea opiniilor altor părți interesate. În baza părerilor și sugestiilor colectate, propunerile de politici pot fi modificate, iar scenariile propuse inițial – remodelate, deschizând calea pentru procesul oficial de adoptare.

(ii) *Etapă de adoptare.* La această etapă proiectul documentului de politici publice este propus spre adoptare, după care este transmis organelor executive pentru a fi pus în aplicare. Adoptarea politicii publice poate fi influențată, în primul rând, de compoziția parlamentului. Dacă există o majoritate parlamentară, proiectul este cu ușurință aprobat și transmis executivului pentru implementare. În același timp, și opoziția are opțiunea de a mobiliza suportul public pentru propunerile lor de politici prin intermediul presei, petițiilor și societății civile.

(iii) *Implementarea.* Aceasta este etapa, în care toate acțiunile planificate sunt implementate de organele administrației publice. Pe parcursul acestei etape pot interveni propuneri de ajustare a politicii publice.

(iv) *Monitorizarea și evaluarea.* Monitorizarea implementării politicilor publice trebuie asigurată pe parcursul întregii perioade de realizare a măsurilor planificate. În acest sens, trebuie creată o structură de monitorizare, care în conformitate cu un regulament și o periodicitate anumită, să verifice mersul implementării măsurilor prevăzute în politicile publice, să identifice riscurile apărute și să propună metodele de combatere a acestora. La sfârșitul implementării se va evalua în ce măsură au fost executate activitățile și atinși indicatorii planificați. Dacă gradul de implementare este unul scăzut, se decide dacă va fi sau nu extinsă perioada de implementare, dacă este unul înalt atunci se va măsura impactul implementării politicii publice.

Ciclul de dezvoltare a politicilor publice poate fi mult mai complex, în funcție de complexitatea problemei vizate de politica publică. Succesul implementării politicilor publice face ca politicienii să capete încrederea cetățenilor și să fie realeși, respectiv putem concluziona că aceștia tind totuși să acționeze în interesul public. Totodată, putem să afirmăm cu certitudine că acest lucru este valabil doar pentru țări cu vechi valori democratice.

În Republica Moldova, interesul personal al politicienilor în ultimele 3 decenii a prevalat asupra interesului public. De la obținerea independenței, până în prezent, ne confruntăm cu o „democrație autoritară”, care, conform autorului Victor Saca, reprezintă o mutație a procesului de democratizare, influențat de mentalitatea autoritară moștenită din perioada sovietică. [7, p. 110] În majoritatea statelor cu regimuri mutante politicienii și, respectiv, partidele politice vin la putere nu cu interesele și ideile transformării pozitive a societății, dar cu dorința de a asigura o viață destoinică sie și clanului său. [7, p. 111] Acest lucru este confirmat și de Indicele Democrației, elaborat de The Economist Intelligence Unit în 2017, unde, cu un scor de 5,98 puncte, Republica Moldova a ocupat locul 78 din 167 de țări evaluate, fiind caracterizată de un regim hibrid de guvernare, cu elemente ale democrației, dar și ale unui regim autoritar. [3, p. 7] Principalii factori care au contribuit la diminuarea scorului final sunt: cultura politică și funcționarea guvernului.

## BIBLIOGRAFIE

1. COPUS C., Party politics and local government, Manchester University Press, 2004, 174 p., ISBN 0 7190 6634 4
2. COPUS C., ROBERTS M., WALL R., Local Government in England. Centralization, autonomy and control., Springer Nature, 2017, ISBN 978-1-137-26417-6
3. Democracy Index: Free speech under attack, The Economist Intelligence Unit, 2017. Disponibil: [http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy\\_Index\\_2017.pdf](http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf) (accesat la 20.03.2019).

4. Lewin L., Self-interest and public interest in Western Politics, Oxford University Press, 1991, 153 p., ISBN 0-19-827725-3
5. National DEMOCRATIC Institute, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Developing Party Policy, National Democratic Institute, 2013, p. 158 ISBN: 978-1-880134-39-9
6. Platon Mihail. Administrația publică: curs de lecții. Chișinău, Universul, 2008, 736 p., ISBN 978-9975-47-016-2.
7. Saca V., Interesul politic – vector determinant al activității de partid și al relațiilor interpartinice, Moldoscopie, Numărul 2 (25) / 2004 / ISSN 1812-2566, p. 108-114
8. Tullock G., Seldon A., Brady G., Government failure: a primer in public choice, Cato Institute, 2005, 193 p., ISBN 1-930865-20-1

## REFORMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN POLONIA PE DIMENSIUNEA PROCESULUI DECIZIONAL

### PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN POLAND ON THE DECISION-MAKING PROCESS DIMENSION

**Diana CHIRIAC,**  
doctorandă, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*It is well known that the legislation of some EU Member States regulating the functioning of the public authorities, the functions of administrative decision-making and the decision-making process have characteristics similar to those of the Republic of Moldova. This situation is primarily determined by the Soviet influence on all segments, similar and similar issues related to transition democracy and the subject of regulation of public administration, but also of other important dimensions.*

**Keywords:** Reform, public administration, administrative decision, decision-making process, consultation, civil society.

Este cunoscut faptul că legislația unor state membre UE care reglementează funcționarea puterilor publice, funcțiile deciziei administrative și procesul decizional au caracteristici asemănătoare cu cele ale Republicii Moldova. Această situație este determinată, întâi de toate, de moștenirea sovietică influențabilă pe toate segmentele (problemele asemănătoare și comparabile legate de tranziția democratică și a obiectului reglementării administrației publice, de dinamica reformelor realizate, dar și alte dimensiuni importante).

Din această perspectivă, studierea și generalizarea experiențelor unor state membre ale UE, care se confruntă cu probleme similare cu cele ale Republicii Moldova, pot fi mult mai utile decât experiența statelor spre a căror model tindem, dar care au evoluat spre democrație în condiții total diferite de cele existente în Republica Moldova. În același timp, datorită unor cauze ce țin de particularizarea dezvoltării istorice, politice, economice etc., reglementarea puterii publice și a procesului decizional în unele țări UE poartă un caracter diferențiat, iar uneori diametral opus. Astfel, analiza critică a experienței Poloniei în procesul reformelor administrației publice are o mare importanță pentru Republica Moldova din perspectiva identificării mecanismului de reglementare și funcționare eficientă a puterii și rolului deciziei administrative, în general, și a celei locale, în particular. În acest sens, este necesar a efectua o cercetare comparativă exhaustivă a relațiilor sociale, cu luare în considerație a experienței acumulate în procesul implementării reformelor.

Dimensiunea sectorului public polonez este semnificativ mai mică decât a celorlalte 28 de țări din UE. În ceea ce privește amplexarea guvernării, Polonia rămâne una dintre cele mai descentralizate țări ale UE, cu autogovernare regională și locală puternică.

Există o serie de disfuncționalități în domeniul cooperării dintre diferitele niveluri și tipuri de administrație, inclusiv problemele de coordonare și conflictele de competență. Acestea din urmă pot apărea din subfinanțarea anumitor sarcini publice, de exemplu - administrația centrală delegează un număr din ce în ce mai mare de îndatoriri autogovernărilor locale, fără a asigura finanțarea adecvată. Acest fapt dă naștere unor conflicte și unui „joc de vină”, cu un impact

negativ evident asupra calității serviciilor publice. Mărimea problemei poate fi ilustrată de faptul că, în 2016, Curtea Administrativă Supremă a primit 397 de cereri pentru soluționarea conflictelor de jurisdicție dintre unitățile administrației locale și colegiile de apel ale autoguvernării și pentru soluționarea conflictelor de competențe. Respectiv, obținerea finanțării este un proces destul de complex ce impune argumentări la cele două niveluri. [4]

Reforma administrației publice din Polonia a transformat această țară în una dintre cele mai descentralizate state din UE. Un impact separat l-a avut lipsa implicării civice pe scară largă în procesul decizional, deoarece descentralizarea în Polonia a fost în mod clar o reformă destul de dură. Pentru a spori responsabilitatea în procesul de descentralizare, guvernele poloneze locale nu s-au finanțat suficient, și multe dintre responsabilitățile lor au rămas defectuoase. În schimb, succesul Poloniei se datorează unei serii de instituții destinate pregătirii, profesionalizării, disciplinei și împuternicirii elitelor nou-alese locale.

Guvernele locale și regionale au încă o influență foarte limitată asupra designului reformelor. Guvernul central are încă un rol dominant în modernizarea administrației publice, pentru că, la fel ca în Republica Moldova, procesul decizional este într-o legătură directă cu decizia politicii de guvernare. Cele mai importante reforme ale administrației guvernamentale din Polonia arată că, în general, reformele sunt implementate pe o bază de sus în jos. Astfel de reforme în ultimii ani au fost de obicei incrementale. Multe dintre ele demonstrează o lipsă de coeziune a programelor și o lipsă de hotărâre în ceea ce privește punerea lor în aplicare. Observăm adesea situațiile în care o schimbare a guvernului duce la reforme care sunt complet diferite de cele implementate de predecesorii lor (de exemplu, serviciul public, digitalizarea), lucru constatat și în cazul Republicii Moldova. Una dintre probleme este că deciziile politice majore se bazează adesea pe o nevoie imediată - considerente politice ad hoc - în afara procedurilor în vigoare, ceea ce face foarte dificilă planificarea și coordonarea strategică a procesului de implementare.

La nivel central, administrația publică este compusă din 18 ministere și o Căminerie a Primului-Ministru, care constituie corpul principal al Centrului de Guvernare. Ministerele (ca și Cămineria) sunt structurate în departamente (care îndeplinesc sarcini legate de conținut) și birouri (furnizând servicii de coordonare și asistență). Ambele tipuri sunt în continuare împărțite în unități. În partea de sus a fiecărui minister există un ministru politic, împreună cu viceministri și un cabinet politic. Cel mai important funcționar public (care oferă cele mai multe funcții de gestionare a resurselor umane) este directorul general al unui minister. Ministerele sunt, în general, organizații mari, cuprinzând până la 30 de departamente / birouri și angajând mai mult de două mii de angajați. În acest sens, există un grad de centralizare organizațională vizibil. Cu toate acestea, coordonarea ministerelor nu are eficacitate. Acest lucru este în mod normal depășit de centralizarea personală a unor roluri de către un anumit membru al Consiliului de Miniștri. Până de curând, un asemenea rol de coordonare a fost realizat de ministrul dezvoltării (în afară de primul ministru), ministrul dezvoltării deține și postul de ministru al finanțelor - o integrare fără precedent a puterii politice în contextul polonez. [5]

Autonomia administrativă din partea directorilor generali și a directorilor departamentelor este considerată scăzută din cauza politizării înalte a directorilor generali în special și a situației financiare dificile din administrația publică, care le reduce fondurile discreționare. Relația dintre ministere și agenții le face formale din punct de vedere structural. Miniștrii au posibilitatea de a numi și de a demite directorii agențiilor în majoritatea cazurilor și au competențe de supraveghere. Contextual, decizia administrativă este luată prin prisma politicului, ceea ce duce la creșterea subiectivismului. Mecanismul de guvernare este, în general, extrem de instabil urmare a unor decizii administrative, luate la nivel central de diferite guvernări cu viziuni opuse.

În mod nominal, Polonia a dezvoltat un cadru instituțional complex pentru managementul strategic care implică următoarele instituții:

1. Cancelaria primului-ministru, cu responsabilitate deosebită pentru sistemul de coordonare strategică a reformelor serviciului public și coordonare zilnică a activităților guvernamentale.

2. Ministerul Dezvoltării, responsabil cu gestionarea și coordonarea strategică în domeniul strategiei de dezvoltare pe termen mediu și a plății fondurilor UE.

3. Comitetul Permanent al Consiliului de Miniștri, însărcinat cu coordonarea intereselor reprezentate de diferite ministere și un partid important în atingerea unui consens strategic.

4. Centrul legislativ guvernamental responsabil de calitatea actelor legislative pregătite și consultarea publică.

5. Biroul Suprem de Audit, care este responsabil de evaluarea ex-post a funcționării cadrului juridic și a instituțiilor particulare. [6]

În termeni formali, este prezent un sistem complex de management strategic bazat pe legea privind principiile care guvernează desfășurarea politicii de dezvoltare și o strategie de dezvoltare pe termen mediu. În practică, deoarece există o lipsă de consens politic cu privire la forma optimă a unui sistem de management strategic, factorul politic joacă încă cel mai important rol în luarea deciziilor administrative strategice. Diferitele aspecte ale reformei administrative rămân în competența diferitelor organisme. De exemplu, în termeni oficiali, principalele instituții pentru reglementarea reformelor în serviciul public sunt șeful Serviciului Public, al Consiliului Serviciului Public și al Cancelariei Primului-Ministru. În realitate, schimbările sunt făcute de politicieni care, în mod obișnuit, ocolesc aceste organisme. În termeni formali, majoritatea responsabilităților pentru evaluarea și sugerarea schimbărilor în administrația publică sunt deținute de Cancelaria Primului-Ministru. Inițial, relațiile dintre funcționarii publici de rang înalt și superiorii lor politici s-au bazat pe asumarea stării lor distincte și a separării formale. Acest lucru este încă reflectat în Constituție. Cu toate acestea, legea privind serviciul public, astfel cum a fost modificată în 2016, a eliminat obligația de a numi candidați la funcții de conducere în serviciul public pe baza criteriului neutralității politice, ceea ce creează spațiu pentru implicarea mai activă a serviciului public în procesul decizional. Bineînțeles, principalii actori în procesul decizional politic sunt politicienii care reprezintă coaliția de guvernământ. În general, un rol important în acest proces îl joacă, de asemenea, importanța atribuită reprezentanților mediului de afaceri.

Degradarea dialogului dintre administrația publică centrală și cea locală și a participării civile poate fi, de asemenea, observată. Pe de o parte, există standarde moderne de consultare bine dezvoltate; pe de altă parte, acestea sunt doar pe hârtie și în realitate sunt rareori aplicate. Această problemă s-a agravat recent (de exemplu, perioade de consultare foarte scurte, ignorarea comentariilor, lipsa sau neglijarea feedback-ului negativ din partea organismelor constituționale). [7] Implicarea cetățenilor este, de asemenea, în declin, mai ales dacă acest lucru este măsurat prin participarea lor la activitățile organizațiilor neguvernamentale și scăderea participării la alegeri și referendumuri.

Pe parcursul perioadei de transformare politică, sistemul administrației publice poloneze a cunoscut o implementare haotică a soluțiilor derivate din paradigme de management contradictorii. Ca rezultat, este dificil să se identifice un singur model organizațional. În schimb, avem de-a face cu o amalgamare instituțională. Administrația publică polonă, ca produs aleatoriu și haotic al diferitelor concepte și modele, nu prezintă caracteristicile complexității și orientării sistemului. Caracteristicile individuale ale diferitelor ordine - statul de drept, birocrăția ideală, noul management public sau guvernarea publică - nu au fost combinate pentru a forma un întreg coerent. Indicatorii de transparență și responsabilitate demonstrează importanța acestei probleme. Polonia s-a descurcat cel mai bine dintre

statele-membre UE în ceea ce privește accesul la informațiile publice, deși în ultimii ani a coborât cu două poziții. Avansarea Poloniei în primele zece țări europene a fost posibilă datorită implementării unor astfel de inițiative, cum ar fi Buletinul de informare publică din 2014. Situația este mai puțin pozitivă în cazul altor indicatori, inclusiv în ceea ce privește transparența acțiunilor guvernamentale. Consultările publice sunt prost promovate, iar legile sunt adoptate într-un ritm foarte rapid. Acest lucru subminează încrederea în instituția consultării publice și în guvern. Înființarea Consiliului pentru dialog social poate fi considerată o încercare de a reînvia aceste contacte. O platformă asemănătoare a fost creată și în Republica Moldova, în scopul reanimării dialogului cu principalii stakeholderi.

În ceea ce privește responsabilitatea, se pot vedea, de asemenea, acțiuni exercitate de către agențiile de stat. Comisiile de examinare sunt stabilite, se aplică avertismente publice, însă concedierea este considerată cea mai gravă pedeapsă, fără răspundere penală sau financiară. Un accent mai mare se pune pe urmărirea penală pentru infracțiunile minore comise de reprezentanții autorităților în ochii publicului decât pe luarea măsurilor adecvate în caz de încălcare a dispozițiilor legale sau de adoptare a legilor dăunătoare - aceste aspecte sunt în mare parte neglijate și chiar dacă publicul este informat, oficialii suspectați nu sunt aduși în fața justiției. Aici constatăm că sunt puse pe o balanță nivelul și impactul deciziei administrative, dar și responsabilizarea prin pedepse reglementate de legislația penală.

**În concluzie,** constatăm că în Polonia proiectul de lege este consultat pe scară largă, ceea ce se traduce în poziția sa înaltă în clasament pe baza indicelui de consultare a societății. Un rol important în acest caz a fost jucat de opinia publică, care a forțat, de fapt, parlamentarii să introducă o legislație în acest sens. În practică totuși consultările se desfășoară, în principal, în stadiul elaborării proiectului de lege, precum și în cazul Republicii Moldova. Trebuie subliniate problemele asociate consultărilor publice la nivel regional. Oficiile administrației publice au la dispoziție foarte puțin timp în care să pregătească proiectul de lege guvernamentală; în plus, se ia în considerare doar un număr mic de modificări sugerate. Mai important, nu este prevăzută nicio justificare pentru respingerea comentariilor, nici nu sunt discutate cu unitățile autoguvernării locale. Pe de altă parte, administrația regională nu demonstrează destul de frecvent nicio inițiativă în acest domeniu, preferând să rămână pasivă. Una dintre preocupările semnificative este valoarea negativă a indicelui de calitate a reglementării, în pofida unei ușoare tendințe ascendente. Unul dintre motivele care stau la baza acestui aspect este utilizarea nesatisfăcătoare a unor instrumente, cum ar fi consultarea publică și evaluarea impactului, pentru a îmbunătăți calitatea legii.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Polonia adoptată la 2 aprilie 1997. În: <http://codex.just.ro/Tari/Download/PL> (accesat la 10.04.2019).
2. Modele de succes în guvernământul local din Polonia. Coord. Wojtek Marchlewski, Liubomir Chiriac, Pawel Tomczak. Chișinău, 2007, 152 p.
3. Sistemul juridic din Polonia. În : [https://e-justice.europa.eu/content\\_member\\_state\\_law-6-pl-maximizeMS-ro.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_member_state_law-6-pl-maximizeMS-ro.do?member=1), (accesat la 25.02.2019).
4. Zybała A. Public administration reforms in Poland. In: 25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region, Brno, 2017. În: [http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Documents/Public%20administration%20reforms%20in%20Poland\\_2017.pdf](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Documents/Public%20administration%20reforms%20in%20Poland_2017.pdf), (accesat la 28.02.2019).
5. World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads. United Nations New

York, 2003. În: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>, (accesat la 28.02.2019).

6. Zybała A. Public administration reforms in Poland. In: 25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region, Brno, 2017. În: [http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Documents/Public%20administration%20reforms%20in%20Poland\\_2017.pdf](http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Documents/Public%20administration%20reforms%20in%20Poland_2017.pdf), (accesat la 28.02.2019).

7. World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads. United Nations New York, 2003. În: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf>, (accesat la 28.02.2019).



## PRINCIPIILE DE BAZĂ ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE: PROBLEME ȘI SOLUȚII

### BASIC PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT: ISSUES AND SOLUTIONS

Iurie ȚAP,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

#### Summary

*From a doctrinal and a practical point of view, the organization and functioning of the local public administration is based on certain principles, especially the basic ones.*

*In order to provide the appropriate public services, the correct definition of the basic principles, as well as their proper applications, are the fundamental conditions of the functionality of the local public administration system. In the case of the Republic of Moldova and Romania, the constitutional provisions regarding the basic principles are different, although the conditions of the local public government systems are similar.*

*Even the opinions, from Moldova and Romania, expressed in the special literature are also different. On this regard, relying on the French doctrine as well as its experience, we substantiate the basic principles of local government, in accordance with the provisions of European Charter of Local Self – Government.*

**Keywords:** decentralization, local autonomy, basic principles, local public administration, deconcentration.

În condițiile regimului administrativ descentralizat, sarcinile privind prestarea serviciilor publice sunt partajate între stat (Guvern și administrația publică centrală de specialitate) și colectivitățile teritoriale locale și cele regionale. Colectivitățile descentralizate, urmare recunoașterii treburilor specifice de interes local, preiau responsabilitatea privind gestionarea acestora, în condițiile legii.

Atât Constituția Republicii Moldova, cât și cea a României presupun existența autorităților publice locale, alese de colectivitățile respective, în numele și interesele cărora acestea gestionează treburile publice locale. În acest sens, legile fundamentale definesc principiile de bază ale administrației publice locale. Paradoxal, dar în condițiile similitudinii sistemelor administrațiilor publice locale, cele două legi fundamentale definesc diferit principiile de bază ale acestora.

Conform Constituției Republicii Moldova administrația publică locală se bazează pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților publice locale, consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. [3, art.112] Constituția revizuită a României definește drept principii de bază autonomia locală, descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice. [4, art.120] Este de menționat faptul privind definirea acestor principii în Constituția României de până la revizuire. Astfel, în redacția inițială, Constituția României definea drept principii de bază autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice.

În contextul dat, mai întâi de toate, vom preciza semnificația noțiunii de principiu, care, conform opiniei cercetătorului Mircea Preda, „... reprezintă o idee călăuzitoare, cu forță juridică obligatorie și prioritară, exprimată fie direct, prin una sau printr-un ansamblu coerent de norme juridice, fie desprinse în mod direct, din ansamblul reglementărilor juridice dintr-un

domeniu, idee care nu poate fi nesocotită prin norme cu forță juridică inferioară sau prin acțiuni (ori inacțiuni) concrete”. [21, p. 444] În viziunea altui autor român, Cezar Manda, noțiunea de principiu de organizare și funcționare a administrației publice locale în unitățile administrativ-teritoriale evocă acele prescripții generale, cu caracter obligatoriu, înscrise în Constituție și în legi, care stabilesc direcțiile fundamentate în baza cărora se constituie, se organizează și funcționează autoritățile administrației publice locale, raporturile care se stabilesc între ele și formele de control cărora ele se supun. [16, p. 241]

Pornind de la aceste clarificări, vom evidenția importanța majoră privind definirea corectă a principiilor de bază ale administrației publice locale în vederea asigurării funcționalității acestora. În acest sens, vom constata înțelegerea generală privind acceptarea conceptului de autonomie locală drept principiu de bază al administrației publice locale. Carta Europeană a Autonomiei Locale „Exercițiul autonom al puterii locale” (Carta) definește principiul autonomiei locale, care „... presupune existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale, constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor”. [1, p. 1-2] Vom evidenția această interpretare a Cartei privind esența autonomiei locale - drept și capacitate efective ale colectivităților locale. Or, legiuitorul, atât în cazul Republicii Moldova, cât și al României, admite utilizarea acestui concept într-o interpretare diferită de cea a Cartei. Astfel, Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă definește autonomia locală ca „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”. [12] Vom remarca deosebirea esențială: dacă Carta se referă la „propria lor răspundere”, raportată la „colectivitățile locale”, în cazul Legii nr. 435 din 20.12.2006, noțiunea „propria lor responsabilitate” este raportată la autoritățile publice locale. În condițiile art. 2 din Constituția Republicii Moldova, care stabilește expres, „suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție”, utilizarea noțiunii de „propria lor responsabilitate” raportată la autoritățile publice locale nu este logică. Or, autoritățile reprezentative sunt alese de către colectivitățile locale și iau decizii în numele și interesele acestora”. [22, p. 270] În cazul României situația dată era și mai confuză. Astfel, Legea administrației publice locale nr. 69/1991 prevedea „... dreptul și capacitatea efectivă a autorităților publice locale de a rezolva și a gestiona, în nume propriu și sub responsabilitatea lor, o parte importantă a treburilor publice, în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă”. Ulterior, prin Legea administrației publice locale nr. 215/2001 legiuitorul definește autonomia locală „...ca reprezentând dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în numele și interesele colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice, în condițiile legii. Deci în numele și interesele colectivităților locale: aceasta este formula care corespunde principiului suveranității naționale. În același timp, vom exprima rezerve privind tratarea acestui subiect fără a ține cont de principiile Cartei, dar și principiul constituțional privind suveranitatea națională. Or, formulările inadecvate la care ne-am referit și, respectiv, transpuse în legislație pot aduce atingere intereselor generale ale colectivităților locale, limitând autonomia acestora, dar și constituind elemente ale uzurpării puterii. Un exemplu elocvent sunt reglementările contradictorii ale Codului electoral privind referendumul local. Astfel, prin art.198 (1) acesta statuează adoptarea deciziilor prin referendum local, iar prin același articol, alin. (3), admite posibilitatea anulării deciziilor luate prin referendum local cu votul a 2/3 dintre consilierii aleși.

În acest context, pledăm pentru corelarea prevederilor legale principiilor Cartei și Legii supreme, dar și dezvoltarea cadrului normativ în vederea reglementării adecvate a conceptului de autonomie locală într-o satisfacere a intereselor generale ale colectivităților teritoriale locale.

Vom constata și abordarea diferită în literatura de specialitate din România și Republica Moldova. Astfel, în literatura de specialitate apărută până la revizuirea Constituției României din 2003 majoritatea autorilor pledează în favoarea prevederilor constituționale. [18, 15] Corneliu – Liviu Popescu optează pentru două principii de bază ale administrației publice locale: cel al autonomiei locale (principiul descentralizării administrative teritoriale) și principiul deconcentrării administrative, autonomia locală și descentralizarea administrativă fiind văzute ca sinonime. [20, p. 93] Unii autori români scriu despre descentralizarea administrativă pe baza principiului autonomiei locale [23, p. 106] Cât privește literatura de specialitate editată după anul 2003, autorii pledează pentru trei principii de bază: autonomia locală, descentralizarea și desconcentrarea serviciilor publice. [8, 24]

În acest context vom preciza semnificația noțiunilor de „autonomie locală” și „descentralizare”. Doctrina franceză definește noțiunea de „descentralizare” drept: 1) tendință a politicii administrative [23, p. 267; 8, p. 93], procedeu juridic aplicat colectivităților locale (descentralizare teritorială) și, respectiv, descentralizarea funcțională/ tehnică/ prin servicii, aplicată administrației de stat (stabilimente publice) [22, p. 271; 6, p. 93] Potrivit autorilor autohtoni, „descentralizarea teritorială presupune realizarea autonomiei în cadrul unei colectivități teritoriale, altfel spus, a unei unități administrativ – teritoriale... Descentralizarea serviciilor publice înseamnă acordarea unei anumite autonomii serviciilor publice, conferindu-le personalitate juridică, scoaterea de sub control ierarhic și plasarea acestui serviciu public sub regulile tutelei administrative”. [7, p. 13] Deci, doctrinar putem vorbi despre conceptele de descentralizare teritorială și descentralizare funcțională. Or, prin aplicarea procedurii juridice al descentralizării colectivităților locale, în baza recunoașterii existenței intereselor specifice locale, are loc descentralizarea intereselor specifice locale (serviciilor publice locale). Altfel spus, în contextul sistemului administrației publice locale conceptul „descentralizarea serviciilor publice” nu are suport doctrinar (teoretic).

Referitor la conceptul „autonomiei locale”. Conform Cartei, autonomia locală este „... drept și capacitate efective...” După DEX, noțiunea de „drept” are și înțelesul de „3. Putere, prerogativă legal recunoscută unei persoane de a avea o anumită conduită, de a se bucura de anumite privilegii etc.”; și, respectiv, expresia „a avea dreptul (sau drept)... ” are înțelesul de „...a avea justificarea, facultatea sau puterea de a face sau de a pretinde ceva”. Noțiunea de „capacitate” are înțelesul de „1. Posibilitate de a lucra într-un domeniu, de a realiza ceva” și cea de „efectiv” are înțelesul de „1. Real, adevărat.” În aceste condiții, dreptul și capacitatea efective ale colectivităților locale/autorităților publice locale poate fi formulată drept putere legal recunoscută acestora de a-și gestiona propriile interese, dar și asigurarea/garantarea posibilităților reale de a face acest lucru. Adică, principiile descentralizării (teritoriale) și „autonomiei locale” sunt distincte și constituie esența regimului administrativ descentralizat, ambele valide drept principii de bază ale administrației publice locale.

Potrivit Constituției Republicii Moldova, printre principiile de bază se regăsește și cel al eligibilității autorităților publice locale. În condițiile României, acest principiu este definit prin lege, poziție exprimată și de literatura de specialitate. [18, p. 52; 21, p. 454] Vom pleda privind recunoașterea principiului eligibilității autorităților publice locale drept unul de bază (constituțional). În acest sens, Carta, prin „Preambul” vorbește despre „...existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale constituite democratic... în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor...” Or, sintagma „constituite democratic” vine să evidențieze principiul eligibilității acestora. În aceeași ordine de idei, art. 3 (2) al Cartei stipulează expres caracterul eligibil al autorităților publice locale. Conform doctrinei franceze, descentralizarea implică eligibilitatea autorităților locale de către colectivitate. De fapt, este o condiție de bază a descentralizării (teritoriale). [22,

p. 269] Este și opinia exprimată de autorii autohtoni. [7, p. 13] Fundamentarea principiului eligibilității drept unul de bază are și suport constituțional. Astfel, în art. 2, Constituția Republicii Moldova face referire la suveranitatea națională, care aparține poporului și care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție, iar art. 112 concretizează: „Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși”. Altfel spus, principiul reprezentativității implică eligibilitatea autorităților publice locale. În acest sens, definirea principiului eligibilității drept principiu (constituțional) de bază are și importanța practică. Or, reglementările legale privind statutul viceprimarului (Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală), dar și recente modificări privind alegerea președintelui de raion, prin care se admite alegerea acestuia din afara consilierilor raionali, creează situații confuze. [9; 10] Astfel, în cazul interimatului funcției de primar al municipiului Chișinău, a fost promovată o persoană care nu avea statut de ales local. Similară este situația privind alegerea președinților de raion (Nisporeni și Ialoveni). În aceste cazuri a fost adusă atingere principiului constituțional privind suveranitatea națională, așa cum organele reprezentative constituie un element important al democrației semidirecte, prin care se exercită suveranitatea națională. [19, p. 37] În acest context se impune de lege ferenda corelarea cadrului legal relevant al Republicii Moldova prevederilor constituționale privind principiile de bază ale administrației publice locale.

Principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit are drept suport prevederile Cartei, care stipulează „...că dreptul cetățenilor de a participa la gestiunea treburilor obștești face parte din principiile democratice...” și că „... acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct la nivelul local; ”, dar și definește modalitățile de exercitare a acestui drept: „Această dispoziție nu poartă prejudiciul recursului la adunări de cetățeni, la referendum sau la oricare altă formă de participare directă a cetățenilor acolo unde este permisă de lege.” În literatura de specialitate găsim argumentarea precum „...că referendumul local, în condițiile regimului reprezentativ, constituie o formă specifică de activitate, prin care poporul participă direct la exercitarea suveranității naționale..., reprezintă un element esențial al democrației semidirecte, oferind colectivităților locale posibilitatea de a interveni direct în soluționarea unor probleme locale de interes deosebit.” [19, p.18] Vom accentua ideea de bază: dincolo de desemnarea autorităților care vor gestiona treburile publice ale colectivităților și vor purta responsabilitatea în fața acestora, Carta prevede participarea nemijlocită a cetățenilor la acest proces. Este vorba despre adunări de cetățeni, referendumuri locale, dar și alte forme de participare directă, în condițiile legii. Carta fundamentează ideea necesității consultării de către autoritățile locale în procesul de luare a deciziilor, dar și dreptul acestora de a decide nemijlocit în anumite cazuri (în probleme locale de interes deosebit).

În acest context, vom remarca reglementările vagi ale cadrului normativ, atât la noi, cât și în România. Astfel, mecanismul consultării cetățenilor prevăzut de Legea nr. 436 din 28.12.2003 nu este unul funcțional (de ex. condiția privind cvorumul - majoritatea populației cu drept de vot, dar și a dreptului de convocare, în cazul adunărilor cetățenilor, consultărilor, audierilor și convorbirilor), iar în condițiile Ordonanței 53/2002 cetățenii români nu au dreptul de inițiativă privind convocarea adunării. Cât privește dreptul de a interveni direct în soluționarea problemelor locale de interes deosebit (referendumul local), urmare reglementărilor contradictorii, acest mecanism atât în cazul Moldovei, cât și al României, de asemenea, este unul nefuncțional. [2, 11, 17]

Pledăm în favoarea opiniei privind definirea principiului consultării cetățenilor drept unul de bază al administrației publice locale, dar și vom propune de lege ferenda inițiativă de co-

relare a legislației relevante în vederea asigurării reale a acestui drept pentru colectivitățile locale, în concordanță deplină cu principiul autonomiei locale.

Cât privește principiul deconcentrării serviciilor publice, consacrat în Constituția României, dar și invocat de mai mulți autori drept unul de bază al administrației publice locale: literatura de specialitate, inclusiv autorii menționați, dar și actuala lege a descentralizării, definesc deconcentrarea ca fiind redistribuirea de competențe administrative și financiare de către ministere și celelalte organe ale administrației publice centrale către propriile structuri de specialitate din teritoriu. [8, 24] Este și opinia doctrinei franceze. [22, p. 268] Altfel spus, este un principiu care vizează administrația publică centrală (de stat) și nicidecum nu poate fi atribuit sistemului administrației publice locale. În acest sens, este relevantă semnalarea Verginiei Vedinaș privind tratarea de către Comisia de la Veneția a deosebirii dintre deconcentrare și descentralizare în contextul revizuirii Constituției României. [24, p. 423]

În altă ordine de idei, vom constata importanța problemei deconcentrării în vederea organizării raționale și eficiente a regimului administrativ descentralizat. Experiența franceză a demonstrat necesitatea unei duble coordonări. Pe de o parte, coordonarea politicilor administrative realizate pe întreg teritoriul național de către administrația de stat, pe de altă parte, coordonarea activității colectivităților locale, multe la număr, dotate diferit și preocupate mai mult de propriile interese, decât de coerența amenajării teritoriului național. [22, p. 285] În acest sens, legea din 6 februarie 1992 (Loi d'orientation no 92 – 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territorial de la Republique) a fost soluția adecvată privind dubla coordonare, dar și facilitarea relațiilor dintre serviciile deconcentrate ale statului și autoritățile locale, stabilind un nou echilibru între aleșii locali și reprezentanții locali ai statului. [22, p. 285 – 286; 14] Vom invoca și experiența statelor africane privind descentralizarea și, respectiv, cele trei idei principale de ghidare: 1) specificul descentralizării; 2) descentralizarea - acțiune comună a statului și cetățenilor; 3) descentralizarea impune realizarea a două mari echilibre. Unul dintre acestea prevede echilibrul ce trebuie asigurat dintre „descentralizare” și „deconcentrare”. Or, în condițiile descentralizării, responsabilitatea privind interesele specifice locale sunt transferate către autoritățile alese, care soluționează problemele respective pe plan local. În cazul, în care statul nu delegă reprezentanților săi teritoriali puterea de decizie privind serviciile prestate de către acesta, obiectivele descentralizării vor fi doar parțial atinse. [5, p. 22] De altfel, eșecul reformei de descentralizare realizată în Republica Moldova în anii 1998/1999, în mare parte se explică prin faptul că mai multe servicii/autorități ale statului fuseseră transferate din centrele raionale lichidate în noile centre județene, altfel spus, au îndepărtat de beneficiari serviciile respective.

În contextul celor expuse, vom exprima opinia privind importanța fundamentării adecvate a principiilor de bază ale administrației publice locale (descentralizarea, autonomia locală, eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit), dar și obligativitatea respectării acestora privind organizarea regimului administrativ descentralizat.

Evidențiem importanța abordării complexe a problemei: regimul administrativ bazat pe descentralizarea puterii cere reforma adecvată a administrației publice centrale, în parte deconcentrarea serviciilor acesteia. Experiența franceză, materializată prin legea din 6 februarie 1992, dar și concluziile Conferinței „Decentralisation et formation pour l'administration locale” (Yaounde, Cameroun, 4- 6 decembre, 1995) privind organizarea regimului administrativ descentralizat, sunt lecții care pot și trebuie să fie folosite în cazul Republicii Moldova, antrenate deja al 9 – lea an în acest proces al descentralizării pe cât de necesar, pe atât de complex și anevoios.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 253 – XIV din 16.07.1997.
2. Codul electoral, nr. 1381 din 21.11.1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 81 din 08.12.1997.
3. Constituția Republicii Moldova, Text oficial cu modificări și completări la data de 30 noiembrie 2014, Chișinău, 2014.
4. Constituția României, Erc Press, 2014.
5. Descentralisation et formation pour l'administration locale. VII<sup>eme</sup> Conference des directeurs des ENA, IAP, ISM d'Afrique, Yaunde (Cameroun) 4-6 decembre 1995. Cahiers Africains d'Administration Publique.
6. Dictionaire du droit constitutionnel, Dalloz, 2007.
7. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V., Drept administrativ, Chișinău, 2012.
8. Kund F. C., Kund L. C., Drept administrativ, Sinteze teoretice și exerciții practice, București, 2013.
9. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32- 35 din 09.03.2007.
10. Legea nr. 180 din 21.07.2017 cu privire la modificarea unor acte legislative, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 301- 315 din 18.08.2017.
11. Legea nr. 436 din 06.01.2003 privind Statutul – cadru al satului (comunei), orașului (municipiului). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 244 -247 din 12.12.2003.
12. Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29 – 31 din 02.03.2007.
13. Legea nr. 239 privind transparența în procesul decizional, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 215 – 215 din 05.12.2008.
14. Loi d'orientation no 92- 125 du 6 fevrier 1992 relativ d'administration territorial de la Republique, IORR no 33 du 8 fevrier 1992 page 2064.
15. Manda C., Administrația publică locală din România, Lumina Lex, 1999.
16. Manda C., Drept administrativ, Tratat elementar Lumina Lex, 2001.
17. Ordonanța de urgență nr. 53 din 16 august 2002 privind Statutul – cadru al unității administrativ-teritoriale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 633 din 27.08.2002.
18. Popa E., Autonomia locală în România, București, 1999.
19. Popa V., Munteanu I., Mocanu V., De la centralism spre descentralizare, Cartier, 1999.
20. Popescu C. L., Autonomia locală și integrarea europeană, All Beck, 1999.
21. Preda M., Autoritățile administrației publice, Lumina Lex, 1999.
22. Rivero J., Waline J., Droit Administratif, Dalloz, 1994.
23. Ticames E. S., Savu Gh., Drept administrativ și elemente de știința administrației, Iași, 2003; Vedinaș V., Drept administrativ, București, 2012.



# VALORIFICAREA TURISMULUI DE CĂTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE PENTRU PROMOVAREA PATRIMONIULUI CULTURAL NAȚIONAL

## ENHANCING THE VALUE OF TOURISM BY PUBLIC AUTHORITIES TO PROMOTE NATIONAL CULTURAL HERITAGE

Vasile COMENDANT,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*This study highlights methods used by public authorities to enhance the tourism value in order to promote the national cultural heritage.*

*Quality of tourism services is one of the crucial factors contributing to safeguarding of the heritage sites. The paper analyses deficiencies of the tourism industry development in the Republic of Moldova, which therefore stagnates the processes of enhancing the value of national cultural heritage. It lists proposals made by public authorities to promote the national tourism, which would have a positive impact on the socio-cultural identity of the community.*

*The combined analysis of central and local public authorities' activity is another facet of our approach. Conceptualization of tourism development strategies will help raising awareness about the importance of national cultural heritage value enhancing, safeguarding and promoting.*

**Keywords:** cultural heritage, public authorities, value enhancing, tourism.

Istoria face o retrospectivă care să pună în lumină locuri și lucruri pentru a reaminti despre viața predecesorilor noștri care au coabitat pe aceste ținuturi în secolele trecute. Acestea rămân dovada fizică a cotidianului de altă dată, a culturii și orânduirii sociale pe care le putem păstra sau din care putem culege învățăminte. Patrimoniul cultural este parte constituantă a istoriei noastre, a tezaurului care a fost obținut sau construit, de multe ori cu mari sacrificii, de către strămoșii noștri și pe care astăzi suntem obligați să-l protejăm și să-l transmitem integru generațiilor următoare. Păstrarea moștenirii noastre culturale constituie un semn profund de respect față de predecesori.

Până în prezent pe teritoriul Republicii Moldova au fost identificate „... peste 15.000 monumente de istorie și cultură din diverse epoci istorice, reprezentând, practic, 90% din marile culturi care s-au perindat în Europa. Dintre acestea în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat sunt înscrise doar 5698 de obiective, inclusiv 891 de edificii eclesiastice, 2 cetăți medievale (Tighina și Soroca), 17 conace-parcuri și circa 700 de monumente de arhitectură urbană și populară, celelalte fiind monumente arheologice de importanță europeană, regională și locală. Prima evaluare a sus-numitelor obiective a identificat circa 115 obiective ale patrimoniului național, care au o valoare turistică majoră.” [1, p. 22 – 23]

Promovarea patrimoniului cultural se face prin valorificarea lui. Pentru a avea ce oferi în viitor descendenților noștri, noi, societatea de astăzi, trebuie să întreprindem măsurile necesare de a proteja, conserva și valorifica patrimoniul cultural al țării. Responsabilitatea întreținerii obiectelor de patrimoniul cultural național este a tuturor, atât a autorităților publice, factori de decizie care elaborează politicile în stat, stabilesc bugetele, cât și nemijlocit a acelor per-



soane (fizice, juridice sau administrațiile publice locale) care le dețin în posesie. Valorificarea monumentelor de patrimoniu cultural cu încărcătură arhitecturală și istorică se face cel mai eficient prin expunerea lui promovării turistice.

Actualmente, deși „în linii mari, legislația turistică corespunde necesităților domeniului și stabilește principiile juridice, aspectele social-economice ale activității turistice, criteriile de menținere a calității impuse structurilor de cazare și alimentare (calificarea personalului)”, [2, p. 32] acest lucru este mult prea insuficient pentru a fi o țară atractivă în domeniul turismului.

În calitatea sa de fenomen social, turismul prezintă și o activitate economică de bază a societății contemporane. În literatura de specialitate, este utilizată frecvent noțiunea de industrie a turismului. Comunitatea științifică din lumea întreagă a ajuns la concluzia că termenul vizat „poate fi socotit ca industrie din cauza că oferă anumite servicii și bunuri destinate satisfacerii cerințelor persoanelor care călătoresc sau își petrec timpul de odihnă în diverse locuri... De aceea astăzi, cu certitudine, putem vorbi că în cadrul economiilor naționale și al celei mondiale a apărut și se dezvoltă o ramură nouă, cunoscută ca industria turismului.

În așa mod, „industria turismului se conturează ca sector al economiei naționale, care prezintă totalitatea ramurilor din sfera productivă și cea neproductivă a unui stat și ca domeniu important al economiei mondiale, ce include totalitatea economiilor naționale ale tuturor statelor lumii și relațiile economice dintre ele”. [3, p. 83]

Industria turismului se evidențiază prin anumite particularități specifice, cum ar fi: stimularea dezvoltării mai multor ramuri economice; antrenarea resurselor umane de muncă în diverse activități; prin utilizarea resurselor turistice naturale și antropice tradiționale contribuie la prosperarea localităților urbane și rurale etc.

„Ca orîșice ramură economică, industria turismului are o anumită structură. Ramurile de bază ale ei sunt: industria hotelieră, industria alimentației turistice, industria de divertisment și agrement, industria transporturilor turistice”. [3, p. 84]

Industria turismului din Republica Moldova rămâne încă foarte slab dezvoltată, iar țara noastră rămâne de mai mulți ani a fi cea mai puțin vizitată dintre țările europene. Acest lucru se datorează mai multor factori, unul dintre care este starea deplorabilă în care se află în prezent circa 80% din monumentele de patrimoniu cultural național. Situația lamentabilă în care au ajuns monumentele de patrimoniu cultural și natural s-a creat drept consecință a iresponsabilității sau indiferenței manifestate, pe de o parte, de cetățeni, iar pe de altă parte, de autoritățile publice care au admis degradarea avansată a mediului în care sunt poziționate obiectivele cu valoare istorică și culturală inestimabilă. Este greu să vorbim despre un potențial turistic, dacă nu putem oferi ceva de calitate. Calitatea potențialului turistic se află „...în dependență directă de calitatea acestuia. În cazul activității turistice, consecințele degradării mediului pot avea implicații social-economice dintre cele mai grave.” [4, p. 28] Pe plan economic, utilizarea unor resurse turistice degradate reduce esențial aportul de venituri la buget, iar statul înregistrează pierderi pentru economie.

Obiectivele de patrimoniu sunt importante din punct de vedere cultural și avem experiența țărilor europene când s-au aplicat diverse forme de valorificare a acestor monumente, fie că au devenit proprietăți private sau au fost valorificate în cadrul altor forme de administrare. Totuși este important ca orice formă care s-ar aplica și care ar fi permisă de legislația în vigoare să elucideze că monumentele de patrimoniu sunt întreținute, valorificate și nu sunt lăsate în ruine, așa cum, de fapt, s-a procedat față de majoritatea în ultimii 30 de ani. În așa mod trebuie să ne gândim nu numai să reconstruim sau să restaurăm monumentul de patrimoniu, dar și ce facem cu el mai departe, cum să-l punem în valoare, să facem ca să fie cunoscut la nivel național și internațional.

Relația între protecția patrimoniului cultural și dezvoltarea cu succes a turismului rămâne

constantă. Pentru a reuși valorificarea cu succes a obiectivelor de patrimoniu cultural, turismul trebuie planificat și gestionat astfel încât să contribuie la îmbunătățirea calității vieții populației și la protejarea mediului local natural și cultural. În acest context, atât administrația publică cât și proprietarii obiectelor de patrimoniu cultural trebuie să contribuie la valorificarea acestora prin dezvoltarea turismului local și național. La nivel național avantajele dezvoltării turistice sunt indispensabile, deoarece duc la creșterea produsului intern brut, apariției noilor locuri de muncă, sporirii volumului de vânzări de servicii și bunuri, iar drept urmare - mărirea veniturilor la bugetul de stat, precum și ridicarea nivelului de trai al cetățenilor țării. La nivel local, dezvoltarea turismului duce la apariția unor noi agenții de turism, resurselor suplimentare în bugetele localităților, noi piețe pentru comercializarea produselor locale, se face o ameliorare a infrastructurii localității, a echipamentelor și serviciilor publice prestate. Astfel, turismul local trebuie să evolueze în paralel cu turismul regional, național și chiar internațional. Odată cu dezvoltarea turismului în localitățile rurale, populația va începe să conștientizeze necesitatea protejării mediului ambiant și a patrimoniului cultural național care îi pune în valoare pe ei și localitatea în care locuiesc. Prin urmare, valorificarea patrimoniului cultural înglobează nu doar segmentul de turism și de dezvoltare economică, dar nu mai puțin important este aspectul educațional al populației care, în final, va fi factorul determinant datorită căruia vor fi protejate, valorificate și transmise cu multă responsabilitate și pietate obiectivele de patrimoniu cultural generațiilor următoare.

Pentru ca turismul să fie benefic comunității, el trebuie să contribuie la îmbunătățirea calității vieții persoanelor care trăiesc și lucrează în localitatea dată. Activitățile turistice trebuie să se integreze în economia locală și să contribuie la dezvoltarea economică locală. Drept urmare, toate direcțiile de dezvoltare turistică trebuie să producă impact pozitiv asupra identității socioculturale a comunității.

Problema conștientizării importanței salvagărdării patrimoniului cultural și a valorificării acestuia prin dezvoltarea rețelei turistice naționale este deosebit de actuală. În prezent, atestăm că o parte dintre cetățeni, inclusiv din rândul funcționarilor publici, percep aceste activități ca neesențiale pentru dezvoltarea societății, a mediului și a economiei, de aceea nu întreprind măsuri concrete pentru a promova turismul cultural. Această atitudine, de asemenea, a contribuit la degradarea avansată a multor monumente de patrimoniu cultural.

Turismul contribuie la dezvoltarea durabilă a societății, în acest sens autoritățile precaută soluții de integrare a lui în mediul natural, cultural și uman, iar autoritățile publice, în procesul conceptualizării strategiilor de dezvoltare turistică a țării, determină modalitățile de valorificare a patrimoniului cultural material și imaterial. Protejarea și promovarea patrimoniului cultural poate deveni un punct forte în dezvoltarea turistică. „Contribuția activă a turismului la dezvoltarea durabilă presupune o solidaritate și un parteneriat permanent între sectorul public și privat. Este absolut indispensabilă cooperarea tuturor celor implicați la nivel local, național și internațional”. [4, p. 30] Pentru aceasta autoritățile identifică soluții viabile ca preservarea și promovarea vestigiilor arhitecturale, care vorbesc despre istoria noastră, să fie o responsabilitate comună atât a Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, cât și a autorităților publice locale.

Una dintre modalitățile care ajută considerabil procesului de valorificare a turismului cultural sunt portalurile de știri create în mediul virtual. Serviciile turismului cultural pot fi distribuite și promovate „prin mai multe căi, cum ar fi: 1) rețeaua de agenții turistice; 2) întreprinderile și asociațiile din domeniul transporturilor; 3) companiile străine/mixte; 4) organizatorii de evenimente; 5) centrele de business. Promovarea serviciilor oferite de motel poate fi efectuată prin: (i) mijloacele de informare în presă națională, mica publicitate; (ii) instalarea de marcaje și panouri promoționale; (iii) radioul și televiziunea; (iv) editarea și distribuirea

materialelor promoționale (pliante, pagină în cataloage cu caracter turistic, fluturași amplasați în revistele dedicate afacerilor), pagina web racordată la unul din sistemele de informare turistică; (v) participarea la diferite iarmaroace, expoziții, seminare, vizite de studiu și schimb de experiență”. [5, p.102]

În Republica Moldova încă nu avem suficiente portaluri de unde turiștii străinii să se poată informa despre cultura și monumentele de arhitectură care reprezintă istoria neamului nostru și constituie patrimoniul cultural al țării, fapt pentru care atestăm lipsa de interes a multora de a vizita Republica Moldova. De asemenea, încă nu există spații digitale culturale naționale care să fie integrate în cele internaționale, care, de asemenea, ar contribui la dezvoltarea turismului și valorificarea patrimoniului național.

În alt context, evidențiem că în ultimii ani asistăm la o anumită mișcare spre bine vis-a-vis de situația conacelor sau altor monumente de arhitectură din republică, menționând inițiativele care au fost lansate cu privire la restaurarea și punerea în valoare a acestor vestigii, cât și abordarea pe care o avem din partea Guvernului. Însă, sunt necesare nu numai investiții financiare, fizice în restaurarea monumentelor de patrimoniu, dar este nevoie și de investiții în capitalul uman ca să putem să ajungem să vorbim despre un proiect de arhitectură care păstrează autenticitatea respectivului conac, să putem vorbi de o abordare economică, inclusiv de valorificarea acestor conace în atracții turistice și nu de a rămâne într-o administrare, care cu timpul poate să conducă la deteriorarea sau abandonarea lor.

Realitatea din ziua de astăzi ne arată că pentru întreținerea unor monumente, din cauza lipsei de bani, de multe ori autoritățile publice locale au intervenit prin a efectua lucrări de reparație sau reconstrucție neautorizate, dar nu de restaurare. Astfel, la multe monumente de patrimoniu a fost modificată starea inițială, cea autentică în detrimentul edificiului și a valorii culturale a acestuia. De asemenea, unor agenți economici le-au fost transmise obiective de patrimoniu cultural imobil pentru restaurare și ulterioară valorificare turistică, însă aceștia din lipsă de specialiști restauratori, neglijență sau indiferență au demarat lucrări de reparație în loc de restaurare. În acest mod au fost aduse mai mult daune conacelor istorice decât beneficii. În acest context, putem evidenția experiența nefastă legată de așa-numita reconstrucție a Complexului arhitectural-istoric „Conacul Balioz” din s. Ivancea, Orhei, filială a Muzeului Național de Etnografie și Istorie Naturală. În context, menționăm că intenția de modernizare a obiectivelor de patrimoniu nu totdeauna lasă cele mai bune amprente supra istoriei. Doar dezvoltarea de către autoritățile publice centrale a unor proiecte pilot în care să fie multă voință și dedicație pentru aceste monumente vor reuși să transforme ceea ce astăzi este în ruină, mâine în „bijuterie” de patrimoniu cu destinație turistică. Punerea în valoare a unui monument presupune investiții foarte mari și de lungă durată. Iar în acest sens evidențiem sub aspect pozitiv restaurarea cetății Sorocă, a conacului Manuc Bey din or. Hîncești, conacul (astăzi casă – muzeu) familiei Lazo din satul Piatra, raionul Orhei, și conacul Mimi din raionul Anenii Noi ș. a. Ultimul, datorită investițiilor private, a reușit să se transforme într-o destinație turistică foarte atractivă și de organizare a evenimentelor cu mulți vizitatori.

Reieșind din atribuțiunile care le revin, autoritățile centrale exercită mai mult rolul de elaborare și implementare a politicilor culturale, „...iar politicile culturale se derulează cu prioritate la nivel local. Iar atunci când vorbim de acest palier, ne referim cu prioritate la politicile culturale urbane, deoarece nu numai la noi acțiunea culturală în mediul rural este în mare parte ignorată, dar condițiile sunt diferite” [6, p. 193-194]. Se știe că în Republica Moldova populația rurală este îmbătrânită și condițiile de viață sunt în parte la limita subzistenței. Pentru modernizarea ruralului moldovenesc, ar fi nevoie de o viziune culturală care să valorifice valorile și tradițiile specifice în consonanță cu cerințele acestei dezvoltări. Din perspectiva politicilor culturale se are în vedere atât amenajarea culturală a teritoriului, cât și acțiunea cul-

turală în materie de cultură sub toate aspectele, la care se adaugă resursele umane, financiare și culturale preexistente.

Cu regret, însă mai există o atitudine indiferentă, cel puțin spus, față de monitorizarea modului de înfăptuire a lucrărilor de reconstrucție a monumentelor de cultură, a controlului calității sau de a sprijini financiar autoritățile publice locale, prin alocări de fonduri, care trebuie să recunoaștem că sunt modeste. Starea deplorabilă în care se află până la moment mai multe monumente istorice relevă că în prezent autoritățile publice centrale nu manifestă interes suficient pentru valorificarea patrimoniului cultural național.

La rândul lor, autoritățile locale din unitățile administrativ-teritoriale pe care le reprezintă, de obicei, sunt responsabile de executarea lucrărilor, întreținerea monumentelor și edificiilor culturale înscrise în Registrul monumentelor Republicii Moldova ocrotite de stat, aprobat de Parlament în 1993.

O altă cauză care indică la faptul că patrimoniul cultural nu este întreținut în modul corespunzător este funcționarea serviciilor publice ineficiente, iar în unele localități identificăm lipsa acestora. Dat fiind faptul că autoritățile publice locale se fac în mare parte responsabile de organizarea și promovarea valorilor patrimoniale ale țării, acestea trebuie să înființeze la nivelul lor serviciile 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 prisosință, cele de nivelul întâi) prin serviciile publice trebuie să ia măsuri de dezvoltare a infrastructurii prin amenajarea teritoriului și a căilor de acces în localitate, iar mai cu seamă către obiectivul cultural turistic. La fel, autoritățile vor asigura iluminatul stradal și cel al obiectivului de arhitectură, vor crea condiții de cazare a turiștilor cu oferirea serviciilor de internet și televiziune digitală etc.

Referindu-ne la turismul cultural și impactul pe care îl are la nivel 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...” [6, p.189 – 190] ...și națională, în cadrul căreia toate părțile interesate să împărtășească aceleași obiective.

În concluzie menționăm că trebuie să ținem seama în aceeași măsură și de specificul culturii și de rolurile multiple pe care le joacă în formarea și dezvoltarea individualității umane, a exprimării identității și, bineînțeles, a creativității. Patrimoniul cultural național este important pentru crearea unui mediu de viață plăcut și dinamic, ce reprezintă el însuși o condiție a dezvoltării sociale.

Pasivitatea manifestată de cetățeni și indiferența sau iresponsabilitatea autorităților publice care au admis degradarea avansată a mediului în care sunt poziționate obiectivele cu valoare istorică și culturală considerabilă, monumentele de patrimoniu cultural și natural au ajuns într-o situație destul de tristă. Susținerea financiară destul de modestă a întreținerii monumentelor și edificiilor culturale din țară de către autoritățile publice centrale contribuie la promovarea indiferenței față de patrimoniul cultural național și, drept consecință, se atestă starea deplorabilă în care se află până la moment mai multe monumente istorice;

O cale eficientă de promovare a patrimoniului cultural național este valorificarea turismului de către autoritățile publice. Industria turismului din Republica Moldova este slab dezvoltată. Susținerea și extinderea acestui domeniu ar contribui la intensificarea interesului turiștilor străini față de cultură și monumentele de arhitectură care reprezintă istoria neamului nostru și constituie patrimoniul cultural al țării, la prosperarea localităților urbane și rurale.

Atât administrația publică cât și proprietarii obiectivelor de patrimoniu cultural trebuie să contribuie la valorificarea acestora prin dezvoltarea turismului local și național.

Contribuind prin servicii publice calitative, obiectivele care constituie patrimoniul cultural al țării ar putea deveni mult mai cunoscute și atractive atât la nivel național de populația indigenă, cât și la nivel internațional.

Oficialitățile și instituțiile statului din Republica Moldova ar trebui să conștientizeze în mai mare măsură rolul pe care politicile culturale îl pot avea atunci când răspund unor nevoi distincte ale societății și ale diverselor grupuri sociale.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Strategia de dezvoltare durabilă a turismului în Republica Moldova 2003 – 2015, Chișinău, 2003.
2. Miron, V. Relațiile comerciale dintre Republica Moldova și țările Uniunii Europene în domeniul turismului, Chișinău, Ed. Adept, 2007.
3. Bolocan D. Geografia turismului, Chișinău, Ed. Universul, 2010.
4. Turcov E. Direcții de dezvoltare și promovare a turismului în Republica Moldova, Chișinău, Ed. A.S.E.M., 2002.
5. Miron V., Guțuțui V., Turismul în ariile naturale din Republica Moldova, Chișinău, Ed. Continental, 2015.
6. Politici culturale și integrare europeană. Coord. F. Vasiliu. Iași: Institutul European, 2009.

# DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA: REALIZĂRI ȘI PROBLEME

## ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS

Alexandru ȘAVGA,  
doctorand, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*The reform of central and local public administration in the Republic of Moldova has led to many discussions in academical and civil servants. Reforms that have been done so far have not had a significant effect so that the population feels its positive effects. Today, the Republic of Moldova never needs a pragmatic administrative decentralization from purely objective considerations that have as a substrate the optimization and efficiency of administrative resources and the improvement of the social status of the population through the provision of quality public services*

**Keywords:** administrative decentralization, administrative-territorial reform, local autonomy, central public administration, local public administration.

După adoptarea Constituției Republicii Moldova, în 1994, tendința spre descentralizare a administrației publice a căpătat un caracter mai pragmatic. Etapa postconstituțională sau etapa a treia în reformarea administrației publice locale, după cum o numesc unii autori, se caracterizează prin adoptarea cadrului legislativ adaptat la noile condiții social-economice de dezvoltare a societății. Ea pornește odată cu adoptarea de către Parlament, la 6 noiembrie 1998, a Legii privind administrația publică locală și a Legii privind organizarea administrativ-teritorială, la care ne vom referi în cele ce urmează.

Modelele de organizare administrativă adoptate sunt întotdeauna impuse de condițiile politice, economice, istorice, geopolitice și sociale [1, p. 77]. La 12 noiembrie 1998, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 191-XIV cu privire la organizarea administrativ-teritorială, care a inițiat reforma administrativ - teritorială în baza principiilor administrative europene în materie de delimitare teritorială și autoadministrare locală. Aceste legi se realizează totalmente la programul de reformare necesar creării unui stat de drept bazat pe principii democratice, pluralism politic și organizare economică pe principii noi. Accentele sunt puse pe modernizarea administrației publice, care are scopuri și obiective caracteristice unei reforme atât structurale, cât și funcționale. Legea respectivă organizează teritoriul republicii în următoarea ordine: "Organizarea administrativă a teritoriului Republicii Moldova se efectuează pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie primul nivel, iar județele, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia și municipiul Chișinău constituie nivelul al doilea" [5]. Una dintre ideile dominante ale acestei reforme era transferul pe plan local de la aparatul central a chestiunilor ce țin de interesele social-economice ale unității administrativ-teritoriale, pornind de la principiul descentralizării.

Puterea de stat urmărește realizarea intereselor generale ale societății, care pot fi promovate prin intermediul structurilor organizate special și al persoanelor desemnate în cadrul lor, iar colectivitățile locale caută să realizeze o gestiune autonomă a problemelor care le privesc [3, p. 11]. În acest sens, o importanță deosebită o are faptul că în legile adoptate se

face o delimitare a competențelor ce le revin autorităților de nivelul I și de nivelul II. Ca și în legea precedentă, Legea privind administrația publică locală stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale: în sate, comune, orașe, municipii – consiliile locale erau autorități deliberative, iar primarii – autorități executive. La nivel de județ – consiliul județean ca autoritate deliberativă și biroul permanent ca autoritate executivă.

Reforma a fost influențată de factori interni și externi. Cert este că, pe plan intern, condițiile socio-economice impuneau autoritățile Republicii Moldova să înlătuiască reforma administrativ-teritorială, deoarece vechea structură nu satisfăcea pe deplin necesitățile populației.

Consiliul Europei a fost sursa externă de influență pentru cadrul constituțional a noului sistem administrativ. În 1994, Consiliul Europei a înființat Congresul Autorităților Locale și Regionale din Europa, acesta reprezentând un organ consultativ, care a devenit vital pentru implementarea reformelor administrative în fostele state socialiste. Consiliul Europei, Banca Mondială și alte organizații internaționale donatoare, prin intermediul unor variate programe de asistență, au influențat substanțial implementarea acestei reforme.

Guvernul Republicii Moldova a fost un factor catalizator în acest proces. Majoritatea parlamentară, formată după alegerile din 1998, care avea una din priorități reformarea administrației publice locale, a garantat voința politică pentru implementarea reformei.

Societatea civilă și autoritățile locale au manifestat un interes sporit pentru schimbări în administrația publică locală. În unul dintre sondajele sociologice efectuate în 1997 de către Fundația IDIS „Viitorul” se arată că numai 5% din respondenți au dat o apreciere pozitivă sistemului administrativ de atunci, iar 60% de respondenți simpli și 85% din totalul primarilor și consilierilor locali s-au pronunțat pentru schimbarea sistemului administrativ existent [8]. În unele cazuri o influență decisivă asupra implementării reformei au avut-o elitele locale sau autoritățile locale alese, care nu erau în stare să administreze serviciile publice locale în condițiile unui sistem vechi, ceea ce a generat o atitudine negativă a cetățenilor față de autoritățile locale.

La momentul realizării reformei din 1998, între raioane existau multiple discrepanțe în diverse domenii. Raionul Hîncești, de exemplu, era de 2,6 ori mai mare decât raionul Ialoveni. După numărul locuitorilor raionul Orhei (136 mii) era mai mare de 4,3 ori decât Basarabeasca (32 mii) [2, p. 73].

În conformitate cu dispozițiile legii menționate, Republica Moldova a fost delimitată în 11 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea (Bălți, Cahul, Chișinău, Edineț, Lăpușna, Orhei, Soroca, Tighina, Ungheni, UTA Găgăuzia și mun. Chișinău), iar statutul de municipiu, conform art. 8 din aceeași lege, a fost acordat orașelor Bălți, Bender, Cahul, Căușeni, Comrat, Dubăsari, Edineț, Hîncești, Orhei, Rîbnița, Soroca, Tiraspol și Ungheni [5]. Până la formarea noilor unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, potrivit art.21 al legii citate, raioanele s-au menținut în hotarele existente la acel moment. Numărul unităților administrativ-teritoriale de primul nivel (cu excepția celor din stînga Nistrului) s-a micșorat de la 826 până la 644 unități, din ele: 12 municipii, 43 de orașe și 589 de sate (comune) care înglobau 1533 de localități [5]. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2500 de locuitori, numărul minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de o mie de locuitori, cât prevedea legislația anterioară.

În noile dimensiuni teritoriale, comensurabile cu cele europene, au început să se implementeze și noi mecanisme de administrare, folosindu-se pârgurile desconcentrării administrative prin instituția prefectului și a serviciilor desconcentrate în teritoriu ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, precum și prioritățile descentralizării și autonomiei locale. Aceasta a fost o încercare de ajustare a organizării administrative a teritoriului la standardele



europene și de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a sistemului administrativ din Republica Moldova [2, p. 74].

Deja în octombrie 1999, în lege este inclus primul amendament, care desprinde județul Taraclia (în baza fostului raion), iar către luna februarie 2001 Guvernul afișează intenția de a separa și județul Drochia în baza raionului cu același nume. Astfel, constata I. Osoianu, din start, în noua structură administrativ-teritorială a fost prezent factorul de instabilitate, care a pus în dificultate planificarea și implementarea unor acțiuni pe termen lung atât pentru autoritățile publice locale și regionale, cât și pentru cele centrale [2, p. 74]. De menționat că Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998 a suportat pe parcurs nouă modificări.

Raporturile dintre autoritățile publice județene și cele locale aveau la bază principiile autonomiei locale, ale legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune. Trebuie de remarcat faptul că această lege, în comparație cu cele precedente, pornește de la stabilirea competențelor fiecărui consiliu în parte (local și județean), a modului de formare și funcționare a acestuia. Pentru a evita cazurile când una și aceeași persoană să fie într-o autoritate deliberativă și una executivă, funcția de primar a fost declarată incompatibilă cu funcția de consilier. S-a lichidat primăria ca autoritate executivă și comitetul executiv raional, funcțiile acestuia revenindu-le primarilor și aparatului primăriei, și, respectiv, biroului permanent al consiliului județean. Legea prevedea ca în localitățile cu o populație mai mare de 7000 de locuitori să fie numit, de către consiliul local, un viceprimar remunerat din bugetul local [5].

În localitățile din componența unei comune, oraș, municipiu din care nu au fost aleși consilieri în consiliul respectiv, legea prevedea alegerea unui delegat sătesc. De asemenea, în lege se stabilea instituirea în fiecare județ a prefecturii ca instituție publică cu drept de persoană juridică menită să contribuie la asigurarea realizării pe plan local a strategiilor și obiectivelor cuprinse în programul de activitate al Guvernului pe perioada respectivă. În fruntea fiecărei prefecturi se afla un prefect – reprezentantul Guvernului local numit prin hotărâre de Guvern și confirmat de Președintele Republicii Moldova [5].

În perioada de până la reforma din 1998, dar și după abrogarea Legii nr.191, unitățile administrativ-teritoriale mici, nu erau în stare să-și asigure existența de sine stătător. Majoritatea din cele 40 de raioane existente până în 1998 nu-și acopereau cheltuielile din veniturile proprii nici în proporție de 30% [9].

Concluzia noastră este că organizarea administrativ-teritorială din 1998 a fost concepută în spiritul unor raționamente economice și sociale logice. Atât descentralizarea decizională, precum și comasarea U.A.T. pentru a utiliza rațional banii publici au fost niște măsuri care au justificat necesitățile cetățenilor și care au dat rezultate pozitive într-un timp scurt. Doar că descentralizarea decizională nu a fost urmată de o descentralizare financiară adecvată, fapt care a făcut ca reforma să devieze de la principiul autonomiei financiare și, respectiv, să creeze dificultăți primăriilor.

Una dintre efectele esențiale ale reformei a fost dezvoltarea echilibrată a teritoriului republicii. Mult timp în Republica Moldova dezvoltarea socio-economică, culturală, politică a fost orientată doar spre unele unități administrativ-teritoriale (Chișinău, Bălți, Tiraspol etc.), neglijându-se dezvoltarea altor regiuni. Ca rezultat, întreg potențialul economic, social, politic s-a concentrat în aceste localități. Periferiile au fost uitate și, respectiv, procesul de dezvoltare socio-economic a acestor unități administrativ-teritoriale nu corespundea cerințelor populației. Fostele centre raionale erau puțin mai mari ca satele și fără șanse de a deveni centre politico-administrative.

Trecerea la noua structură a pus începutul dezvoltării Republicii Moldova a unor unități administrativ-teritoriale capabile să satisfacă interesele populației. Ca rezultat al reformei teritorial-administrative în Republica Moldova au fost instituite 13 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea.

**Tabelul 1.** Unitățile administrativ-teritoriale conform Legii 191-XIV din 12.11.1998.

Nr.	Județul	Centrul județean
1.	Bălți	Mun. Bălți
2.	Cahul	Mun. Cahul
3.	Chișinău	Mun. Chișinău
4.	Edineț	Mun. Edineț
5.	Lăpușna	Mun. Hîncești
6.	Orhei	Mun. Orhei
7.	Soroca	Mun. Soroca
8.	Taraclia	Mun. Taraclia
9.	Tighina	Mun. Căușeni
10.	Ungheni	Mun. Ungheni
11.	Mun. Chișinău	Chișinău
12.	UTA Găgăuzia	Comrat
13.	Localitățile din stînga Nistrului	Tiraspol

**Sursa.** Legea 191-XIV din 12.11.1998.

La baza comasării acestor raioane s-a pus principiul echilibrării unităților administrativ-teritoriale. La elaborarea noilor structuri au fost luate ca bază următoarele caracteristici: teritoriul, dezvoltarea industrială, agricultura, transportul, drumurile, baza financiar-bugetară și sfera social-culturală.

Făcând o analiză a situației ce s-a creat după adoptarea Legii privind organizarea administrativ-teritorială, putem conchide că nu s-au respectat întocmai principiile propuse de organisme europene. Astfel, teritoriul jud. Orhei e cu mult mai mare ca cel al Cahulului, Tighinei, Taracliei. Același lucru se poate spune și la capitolul populație. Dacă în jud. Bălți și Orhei populația este de peste 400 000 locuitori, atunci în județul Tighina - aproximativ de două ori mai mică. Taraclia nu atinge nici cifra de 50 000. Organelor administrației publice locale din Republica Moldova, care funcționau în aceste unități administrativ-teritoriale, le venea mai ușor să rezolve problemele de interes local fără ingerința organelor ierarhic superioare.

Actualmente, Republica Moldova trebuie să realizeze pași concreți întru descentralizarea reală a administrației publice. În acest sens, se impun schimbări, precum:

- organizarea administrativă a Republicii Moldova în 10 unități administrativ-teritoriale (județe, ținuturi). Este necesară reducerea numărului APL prin lichidarea entităților mici a căror întreținere este economic nefezabilă. Aceasta ar conduce la crearea de unități teritoriale care ar putea exploata beneficiile economiilor de scară și care sunt practic inexistente într-o organizare teritorială atât fragmentată, precum este cea din Republica Moldova;

- satele, a căror număr de locuitori este sub 1500, să fie comasate în comune. Anume așa cum prevede Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 (art.17, pct.2): „unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are o populație, de regulă, de cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor sferei sociale” [6];

- stabilirea unor canale bine definite și accesibile de comunicare dintre primării și populația deservită de acestea și implicarea populației în viața administrativă pentru a evita "participarea relativ pasivă a populației la procesul electoral și la cel decizional" [7];

- monitorizarea de către Cancelaria de Stat a Republicii Moldova a angajărilor funcționarilor publici în primării pe bază de numiri. De asemenea, evaluarea cunoștințelor primarilor și a tuturor consilierilor din UAT de toate nivelurile, cel puțin, o dată în an. Reformă de descentralizare eficientă poate fi efectuată doar în condițiile în care se va pune un accent deosebit pe calitatea și capacitatea angajaților din cadrul APL de a face față provocărilor unui mediu pur concurențial;

- descentralizarea administrativă trebuie neapărat să fie corelată cu descentralizarea financiară. Prin urmare, pe de o parte, este necesară extinderea bazei impozabile locale prin diversificarea surselor de venit și eliminarea plafoanelor la taxele locale, iar, pe de altă parte, primăriile trebuie să beneficieze de un nivel mai înalt de discreție în elaborarea și executarea bugetelor locale;

- reformarea sistemului de transferuri financiare de la autoritățile centrale la cele locale. Actualul sistem de transferuri nu doar că nu ajută la îmbunătățirea serviciilor, ci are un efect negativ asupra performanței APL, generând prejudiciu moral și ineficiența funcționării acestora;

- actualul sistem de transferuri trebuie simplificat, transparentizat și depolitizat. Prin urmare, propunem ca transferurile efectuate pentru reparații capitale, construcții și alte activități economice ce nu țin de serviciile sociale de bază să fie efectuate strict pe bază competitivă.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. Administrația publică, București, 1999.
2. Cornea S. Este nevoie de o reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova? În: *Moldoscopie*, 2014, nr. 3, (LXVI).
3. Creangă I. Curs de Drept administrativ, Chișinău, 2005.
4. Creangă I., Ușică O. Organizarea administrativă a teritoriului. Cu comentarii la legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Chișinău, 2001.
5. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 191 din 12.11.1998, Publicat: 30.12.1998 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 116.
6. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.
7. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 nr. 68 din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148 din 13.07.2012.
8. Sondaj Național „Guvernare și Tranziție”, mai - iunie 1997 - IDIS „Viitorul”. În: <http://viitorul.org/ro/library-books/277>
9. Tranziția în autoadministrarea publică locală, sondaj de opinie, februarie 2003 - IDIS „Viitorul” În: <http://viitorul.org/ro/library-books/276>

## ELEMENTE DE AUTONOMIE LOCALĂ ÎN SPAȚIUL ACTUAL AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN DIFERITE PERIOADE ISTORICE

### ELEMENTS OF LOCAL AUTONOMY IN THE CURRENT SPACE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN DIFFERENT HISTORICAL PERIODS

Anastasia ȘTEFANIȚA,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*During each historical period, the territory of the Republic of Moldova had different administrative systems. The specific rules and traditions influenced by the Russian Empire represent strong roots that are present till nowadays. Rayon specific of the territorial-administrative units were applied and maintained till today. During its modern history the Republic of Moldova initiated and tried several administrative reforms that failed due to the lack of the dialogue and common vision. The European aspiration determines the Moldavian Government to keep the administrative reform on their agenda. A complex reform requires a broad vision and comprehensive legal framework.*

**Keywords:** local autonomy, historical periods, reform, local public authorities.

**Introducere.** Analizând evoluția conceptului de autonomie locală, considerăm necesară studierea aspectului practic al autonomiei locale pentru Republica Moldova. Ne propunem să studiem elementele de autonomie locală în diferite perioade istorice ale R. Moldova, pentru a evidenția formele de manifestare, aplicare a autonomiei locale.

**Controversele privind autonomia locală în perioada 1812 – 1918.** Până în 1812 (anexarea teritoriului dintre Prut și Nistru la Imperiul Rus) alături de administrația centrală, sistemul administrației publice din Principatul Moldovei includea administrarea locală a ținuturilor, târgurilor și satelor. Ținuturile erau conduse de 2 ispravnici/pârcălabi numiți de Divan și concentrau toate ramurile administrației ținuturilor. [1, p. 209-218] Ideea de autonomie se manifestă în orașele și cetățile Moldovei, unde erau și organe administrative alese de populație – șoltuzul (consiliul orășenesc), un organ ce reprezenta obștea (comunitatea orășenilor). [1, p. 210] Această formă de autonomie era limitată întrucât majoritatea târgurilor erau așezate pe pământul de care dispunea Domnul. După anexarea Basarabiei, în 1812, se instituie treptat sistemul administrativ țarist rusesc, care la început a păstrat vechea împărțire administrativ-teritorială în 12 ținuturi. [17, p.180]

Ca rezultat al reorganizării sistemului administrativ provizoriu (1818 – 1817) s-a realizat o mai mare centralizare a puterii, în regiune fiind deschis accesul în Basarabia a legislației, instituțiilor și a practicii administrative rusești. Prin instituirea în Basarabia a funcției de namestnic plenipotențiar, autoritățile rusești au urmărit scopul de a ține sub un control regiunea, fiind abilitat să supravegheze și să influențeze direct activitatea instituțiilor administrative de toate nivelurile. [5, p. 56]

Perioada anilor 1818-1828 reprezintă o etapă deosebită în procesul organizării administrative a Basarabiei, în istoriografie fiind definită ca perioada autonomiei Basarabiei. Regula-

mentul „Așezământul obrazovaniei oblastei Basarabiei„ (29 aprilie 1818) - prima lege rusească în Basarabia, elaborată pe baza recunoașterii particularităților naționale. Teritoriul anexat, în mod oficial, este numit regiunea Basarabia, în dreptul public rus termenul de regiune desemnând un teritoriu nerus, cu un trecut și o istorie aparte. [19, p. 205] Noțiunea de autonomie a Basarabiei în cadrul Imperiului Rus nu reflectă adecvat esența acelei perioade și este exagerată. A fost instituit Consiliul Suprem abilitat să exercite puterea deplină executivă, administrativă și judecătorească în regiune. [5, p. 61] A fost elaborată o procedură deosebită de conlucrare a instituțiilor administrative din Basarabia cu cele centrale.

Pe lângă factorii interni, asupra organizării administrative a Basarabiei a influențat și factorul extern: după revoluția franceză, ideile constituționalismului capătă o largă răspândire, fapt ce contribuie la amplificarea disensiunilor între autocrațiile feudale și statele burgheze. Opoziția boierilor față de tendințele rusificatoare determină autoritățile rusești să promoveze în Basarabia o politică mai liberală, cu menținerea unor particularități și structuri administrative locale. [5, p. 71]

Administrația locală a ținuturilor era constituită dintr-un căpitan ispravnic și 4 asesori (zasedateli), aleși de nobilime, cu aprobarea guvernatorului plenipotențiar al Podoliei. În fiecare ocol era câte un ocolaș, iar în sate - vornicul, numiți de ispravnici. Potrivit Regulamentului din 1818, organele administrative și judecătorești aveau un oarecare caracter eligibil. [18, p. 90]

Autonomia vagă și puținele reglementări liberale se risipesc odată cu moartea țarului Aleksandru, deoarece succesorul său, Nikolai I, a inaugurat în Basarabia un sistem de restricții. Treptat, Basarabia pierde statutul de „oblastie” privilegiată (din cauza poziționării geografice și datorită faptului că nu a fost o cucerire directă, ci mai degrabă un popor aliat în lupta antiotomană) și devine o simplă gubernie a Imperiului țarist. În 1828 „Așezământul organizării oblastei Basarabia” fusese înlocuit cu „Regulamentul” lui Voronțov (guvernator general al Novorosiei). [21, p. 49] Conform Regulamentului, toate instituțiile publice din provincie au fost subordonate direct organelor centrale, ca și cele din guberniile interne. Doar Consiliul Regional, înființat în locul Consiliului Suprem, constituia o particularitate a Basarabiei. În fiecare oraș este instituită Administrația orașenească.

Regulamentul privind administrarea Basarabiei din 1828 menționa: „Administrația regiunii Basarabia se împarte în cea regională, județeană (uezdnoe) sau ținutală și orașenească”. Structura județeană a Basarabiei, stabilită prin decretul imperial din 1835, a fost menținută până la încheierea stăpânirii țariste. În 1836, modelul rusesc (volost') este introdus în toate județele. La 1 ianuarie 1840, Ministerul Proprietăților Statului al Rusiei a operat unele modificări în sistemul de administrare a domeniilor statului Basarabia, introducând în calitate de subdiviziuni administrativ-teritoriale circumscripția, plasa și asociația rurală.

În Basarabia, legea privind zemstvele se aplică în 1870. La nivelul guberniei, zemstvo, care se considera o reprezentanță a elementelor locale având calitatea de persoană juridică, era constituită din: adunarea gubernială, ca organ deliberativ, și delegația gubernială, ca organ executiv. Volostele erau subdiviziuni teritoriale constituite din câteva sate învecinate. Organele administrative ale volostei erau: adunarea zemstvei de voloste (organ deliberativ); președintele volostei și uprava zemstvei de voloste (organ executiv); judecătorii de voloste. Adunarea era constituită din: președinte, primarii (starostii) satelor, perceptorii, unul sau doi asesori aleși de adunarea volostei. [18, p. 91-92] Caracteristic pentru ansamblul instituțiilor sistemului rusesc de administrare de la începutul sec. al XX-lea este că numai zemstvele și volostele aveau caracter autonom, având calitatea de persoană juridică, în sensul de gestionar al bunurilor materiale. [19, p. 221]

Mișcarea de afirmare națională a Basarabiei a fost susținută, neașteptat, de Congresul Mili-

tarilor Moldoveni (Chișinău, 20-27.10.1917), luând în considerare trecutul, principiul libertății, dreptul fiecărui popor la autodeterminare, cultura proprie, au proclamat autonomia teritorială și politică a Basarabiei. [8, p. 209]

**Manifestările autonomiei locale în perioada interbelică.** La sfârșitul anului 1917 s-a constituit Republica Democrată Moldovenească, proclamându-și întâi autonomia în cadrul Republicii Ruse, apoi, după Revoluția din Octombrie, independența față de Rusia bolșevică și, după câteva luni, la 27 martie/9 aprilie 1918 - unirea cu Regatul României, în cadrul căruia a constituit o provincie. Actul Unirii prevedea o serie de condiții care țineau de necesitățile stringente ale provinciei, inclusiv din perspectiva administrației locale: păstrarea unei autonomii provinciale, cu administrație proprie și un Sfat (Dietă) proprie, cu competențe în stabilirea bugetelor locale, să controleze consiliile zemstvelor și orașelor și avea să numească funcționarii administrației locale. Legile locale și forma de administrare puteau fi schimbate numai cu acordul reprezentanților locali. Prin aceste condiții stabilite în momentul unirii, se pun bazele inclusiv ale unei autonomii locale. [23]

Impedimentul de bază în acceptarea propunerii de reformare administrativ-teritorială (înființarea a 48 de județe) în 1920 a fost că județele României prezintă niște anomalii: nepotriviri de suprafață, număr de populație, înlesniri de comunicație, formă și excentricitatea capitalelor. Pretențiile erau înaintate de conducătorii zemstvelor basarabene, ce reprezentau interesele bolșevice. Astfel, prin raioane s-a creat posibilitatea influențării vieții locale, satisfăcându-se o parte din pretențiile boierilor. În fruntea raioanelor și zemstvelor erau nobili basarabeni și cinovnici țariști, care apărau și promovau politica țaristă (ulterior politică sovietică). Fapt ce s-a eliminat prin reforma administrativă. Ca bază juridică în vederea realizării reformei a servit norma stipulată în Constituția României din 1923, art. 4: „Teritoriul României din punct de vedere administrativ se împarte în județe, județele în comune. Numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale se vor stabili după formele prevăzute în legile de organizare administrativă”. [4] Județele și ținuturile asigurau prin atribuțiile administrative, judecătorești și militare ale „ocârmuitorilor” care le conduceau „un sistem de desconcentrare administrativă, adică o atenuare a centralizării administrative, o apropiere a centrului major de centrul minor”. [16, p. 56] Județele erau reprezentate în autoritatea centrală de pârcălabi sau vornici, numiți ca dregători din cuprinsul principatelor. Consilierii locali și județeni aveau dreptul, conform Constituției, să desemneze prin vot câte un senator pentru fiecare județ.

În 1929, odată cu venirea la putere a național-țăranștilor, delimitarea administrativă a țării suferă noi modificări. A fost realizată unificarea administrativă a întregului teritoriu național, teritoriul e divizat în 71 de unități administrative și o serie de schimburi de comune între județe. Următoarea reorganizare se produce în august 1938, după instaurarea dictaturii regelui Carol al II-lea - 11 județe. [7, p. 65]

Efectele unirii au fost anulate după 22 de ani, în anul 1940. În baza pactului Ribbentrop-Molotov, Rusia a anexat Basarabia, nordul Bucovinei și Ținutul Herța.

**Specificul autonomiei locale în sistemul sovietic.** Între 1940 și 1944, teritoriul dintre Nistru și Prut va cunoaște mari schimbări și frământări datorate schimbărilor teritoriale rezultate celui de-al Doilea Război Mondial. Între 1940 și 1941, pământurile provinciei românești Basarabia vor intra în componența U.R.S.S. rezultând un nou „stat” sovietic - Republica Sovietică Socialistă Moldovenească, de aici o nouă formă administrativ-teritorială, specifică comunismului și Rusiei Sovietice și anume împărțirea în „raioane”.

Între 1941 - 1944, teritoriul dintre Nistru și Prut redevine parte a României, și este împărțit în ținuturi, compuse din județe (constituite din „plăși”). Guvernămintele Basarabiei și Bucovinei au funcționat în perioada 1941-1944, constituind provincii administrative cu personalitate juridică și bugete proprii. Erau conduse de un guvernator care avea calitatea de

administrator general al provinciei și de reprezentant direct al conducătorului statului, Ion Antonescu. [22, p.111]

După 1944, organizarea teritorială a rămas cea făcută de Stalin după anexarea din 1940, când Basarabia a fost ruptă în trei părți, având ca unități administrativ-teritoriale „raioanele”. În această perioadă autonomia locală este una formală și superficială, sistemul decizional fiind unul centralizat.

**Autonomia locală în Republica Moldova după declararea independenței.** În condițiile restructurării gorbacioviste de la sfârșitul anilor '80 - începutul anilor '90 ai sec. al XX-lea, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul vechi de administrație, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice din societate. [20, p. 9] Pe lângă transformările pe plan intern, tranziția administrativă era condiționată și de influențe externe. Dorița de aliniere la standardele europene și internaționale indică tot mai mult spre descentralizare, autonomie locală.

După cum menționează A. Sîmboteanu, inițierea tranziției coincide cu inițierea tranziției politice și derivă din prevederile Declarației de Suveranitate din 23.06.1990, [13] Decretului cu privire la puterea de stat din 27.07.1990 [6] care au legiferat opțiunile poporului pentru valorile democratice. [20, p.10] Aceste documente au dat startul procesului de transformare a sistemului totalitar de comandă într-un sistem democratic bazat pe voința poporului și marchează prima etapă (din 5 în total) a procesului de tranziție administrativă. Măsurile principale ce țin de administrația locală în această etapă sunt: instituirea unei comisii permanente cu rolul de restructurare radicală a autoadministrării locale ținând cont de interesele populației și particularitățile unităților administrativ-teritoriale. A fost adoptată Legea nr. 635-XII din 10.07.1991 cu privire la bazele autoadministrării locale, care însă nu a fost pusă în aplicare fiind abrogată în 1994. [20, p.11]

A II-a etapă este marcată de adoptarea Constituției R. Moldova, ce stipulează modul democratic de funcționare a administrației publice și specifică cu referire la administrația locală (art. 9) – „se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale ...”. [3] Cu toate că în baza prevederilor constituționale este emisă în 1994 Legea privind administrația publică locală, tentativele de reformare eșuează, un șir de aspecte fiind încă neclare (în special, relația administrației centrale cu cea locală). În 1996, Moldova semnează Carta Europeană a Autonomiei Locale, [2] în vigoare din 1998.

Etapă a III-a se caracterizează prin dezvoltarea cadrului legal în domeniul administrației publice locale (reglementarea finanțelor publice locale, [14] proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale [12] etc.). Ca urmare, s-a trecut de la raioanele de tip sovietic la sistemul de județe. Noile structuri (prefectul și serviciile desconcentrate), delimitarea teritorială necoordonată, distribuirea competențelor neadecvată între autorități au dus la eșuarea acestei reforme. Tentativa de a implementa abordări europene într-un spațiu cu un istoric și o practică sovietizată a fost o experiență pentru Moldova. După alegerile parlamentare din 2001 s-a încercat să se revină la raioanele sovietice.

Astfel, începe, de fapt, a IV-a etapă, când este pusă în aplicare Legea nr. 764-XV din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a R. Moldova. [15] Mai mult din considerente politice, au fost lichidate județele și s-au format 34 UAT de nivelul II. Teoretic, această lege are rolul de a asigura respectarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice etc. Cadrul legislativ este completat cu mai multe legi, cu rolul de a face claritate privind distribuirea rolurilor diferitelor niveluri de administrație, relațiile dintre autorități, relațiile financiare dintre nivelul central și cel local etc.

În 2005, este aprobată Strategia de reformă a administrației publice centrale în R. Moldova.



[10] În această perioadă este realizat și Planul de Acțiuni: UE-RM (2005-2008), cu un compartiment dedicat „Dialogului politic și reformelor”. [11] Acesta pune accentul pe necesitatea continuării reformei administrative și consolidarea autoadministrării locale conform standardelor europene. În mai 2006 a fost instituit Ministerul Administrației Publice Locale cu rolul de a monitoriza implementarea proceselor de consolidare a administrației locale. Însă a fost lichidat în septembrie 2009, Cancelaria de Stat fiind instituția succesoare a acestuia.

A cincea etapă (2009 - prezent) se caracterizează prin schimbări guvernamentale și tulburări social-politice continue. Începând cu 2009, obiectivul privind descentralizarea și autonomia locală este în mod sistematic o prioritate în programele de guvernare. Cadrul legal privind administrația locală este îmbunătățit conform principiilor și standardelor europene. Cu toate acestea, reforma administrației publice este una dintre reanțele majore în implementarea Acordului de Asociere RM-UE (2014). [9] La nivel central a fost realizat un șir de remanieri, modificări structurale, instituționale și operaționale. Însă în ceea ce privește reforma administrației locale nu există o viziune comună și coerentă.

**Concluzii.** Influențele externe, din diversele perioade istorice, asupra teritoriului Republicii Moldova și-au lăsat amprenta, iar consecințele sistemelor politice țariste, sovietice sunt de termen lung. Construirea unui sistem administrativ eficient cu respectarea autonomiei locale necesită eforturi consolidate și viziuni integre. Factorii externi sau aspirațiile europene ale Republicii Moldova situează reforma administrativă mereu actuală pe agenda decidenților.

## BIBLIOGRAFIE

1. Boldur A., Istoria Basarabiei. Editura „Victor Frunză”, București, 1992.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale (STE. 122 –1985), Strasbourg, 15.10.1985.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
4. Constituția României din 23 martie 1923. Monitorul Oficial al României nr. 282 din 29.03.1923.
5. Cornea S., Organizarea administrativă a Basarabiei (1812 – 1917), Universitatea de Stat „B.P. Hașdeu”, Cahul, 2003. 143 p.
6. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. Veștile nr. 8 din 11.12.1990.
7. George D. E., Regiunea ca bază a descentralizării administrative, 1941.
8. Guceac I., Curs elementar de drept constituțional, vol. I., tipografia „Reclama”, Chișinău, 2001.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10. 2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014 – 2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 297-309 din 10.10.2014.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30.12.2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1-4 din 06.01.2006.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană – Republica Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66.
12. Legea nr. 5235 – XIV din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-125 din 11.11.1999.
13. Legea nr.148-XII din 23 iunie 1990 cu privire la Declarația de Suveranitate a Republicii Sovietice Socialiste Moldova. „Vesti” nr. 8/192, 1990.

14. Legea nr. 491-XIV din 9 iulie 1999 privind finanțele publice locale (abrogată prin Legea nr. 397 din 16.10.2003).
15. Legea nr.764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.16 din 29.01.2002.
16. Manda C., Manda Ce., Administrația publică locală din România, Lumina Lex, 1999, 395 p.
17. Nistor I. Istoria Basarabiei. - Chișinău: Cartea Moldovenească, 1991.
18. Pașcaneanu T., Considerații asupra reglementărilor privind Autonomia Locală în Basarabia sub regimul țarist rusesc, Studia Universitatis (Seria Științe Sociale), nr. 3, Chișinău, 2007.
19. Platon M., Roșca S., Roman A., Popescu T., Istoria administrației publice din Moldova. A.A.P., Chișinău, 1999.
20. Sîmboteanu A., Dilemele tranziției administrative în contextul edificării statului de drept, în Caiet științific nr. 3 Administrația publică în statul de drept. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, Chișinău, 2009.
21. Starașciuc R., Retrospective istorice asupra formei de guvernământ a Moldovei, în Caiet științific nr. 3 Administrația Publică în Statul de Drept. Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova, Chișinău, 2009.
22. Stănică V., Impactul codurilor administrativ-teritoriale și politice în organizarea spațiului geografic și amenajarea teritoriului, în epoca modernă și contemporană, Cluj-Napoca, 2006.
23. Unirea Basarabiei cu România, Enciclopedia României.

## ASPECTE ALE CERCETĂRII TURISMULUI ÎN LITERATURA DE SPECIALITATE

### ASPECTS OF TOURISM RESEARCH IN SPECIALIZED LITERATURE

**Aliona VEȘCA,**  
doctorandă, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*The Public Administration supports tourism, as one of the priority areas of the national economy, through economic mechanisms and by means of planning and protection of the tourist heritage, by creating conditions for the sustainable development of tourism. In a tourism economy, the Republic of Moldova has to implement innovative and bold strategies to benefit from the favorable influence of the tourism sector.*

**Keywords:** *tourism, tourist potential, tourism resources, tourism development, public administration, tourism geography, tourism economy, tourist patrimony.*

Evoluția societății umane, noile teorii științifice și dezvoltarea tehnologiilor informaționale au determinat modificări conceptuale importante în domeniul cercetării, analizei și elaborării mecanismelor de valorificare a turismului contemporan. Schimbările din viața social-politică și economică din societatea noastră presupun și o cercetare a contribuției administrației publice la valorificarea potențialului turistic din Republica Moldova.

Pornim de la premisa că pentru a elucida problema valorificării potențialului turistic din Republica Moldova este important de a clarifica esența și conținutul noțiunilor și sintagmele relevante pentru dezvoltarea turismului. În acest sens, a fost realizată o succintă analiză a abordării turismului în literatura de specialitate. Interesul științific manifestat față de fenomenul organizării și valorificării turismului se menține constant.

Asfel, aspectele esențiale ale dezvoltării, valorificării turismului sunt elucidate în lucrările autorilor consacrați, pionierii turismului Baretje R. [1] și Krippendorf J., [2] în cercetările lor aceștia au utilizat date statistice și indicatori economici, susținând, că turismul este călătoria pentru propria plăcere, dar și necesitatea de a include și satisfacerea cerințelor turiștilor.

Cercetătorul francez A. Sessa remarcă că „turismul este un ansamblu de relații și fenomene rezultate din călătoria și sejurul nonrezidenților, atâta timp cât sejurul nu se derulează într-o reședință ce devine permanentă”. [3, p. 5-15]

În opinia specialistului în domeniu S. Medlik, după care „turiștii sunt persoane care se află în afara reședinței lor permanente, a locului de muncă, într-un loc temporar cu intenția clară de a se întoarce după o absență de câteva zile, săptămâni sau câteva luni”. [4, p.39]

În lucrarea „Le tourisme au XXI<sup>e</sup> siècle”, după cum menționează istoricul francez specializat în turism, fondator al Centrului de Turism al Facultății din Aix și Departamentului de Turism al Universității Lumière din Lyon, M. Boyer, „turismul reprezintă toate fenomenele care rezultă din călătorii și ieșirea temporară din casă, atunci când aceste călătorii tind să satisfacă, în timpul liber, o nevoie culturală a civilizației industriale”. [5]

Cercetătorii din România demonstrează o abordare complexă a acestei probleme. Interesul mediului academic român față de aceste subiecte denotă rolul statului vizat de a se manifesta ca actor principal important în asigurarea dezvoltării durabile a turismului.

În literatura românească de specialitate există numeroase studii de potențial turistic și de amenajare turistică a spațiului: Ielenicz M. [6], Ghincea M. [7], Erdeli G. [8], Istrate I. [9], Căndea M. [10]. Cea mai recentă direcție a studiilor din domeniul turistic are drept obiectiv conceptul de durabilitate în turism. Acest aspect este analizat de Cocean P., Dezsi Ș. [11], David N. [12], Neașcu N. [13], Mac I. [14], Glăvan V. [15] sau de economia turismului Minciu R. [16], Istrate I., Bran F., Rosu A. G. [17], Pretz E., Pârjol F. [18], Băltărețu A. M. [19]. Lucrările care tratează strict problemele de metodologia cercetării în domeniul geografiei turismului sunt datorate lui Ciangă N. [20], Dinu M. [21], Soare I. [22], Ionescu I. [23].

În ultimul timp, în acord cu dezvoltarea durabilă a spațiilor geografice, au apărut mai multe studii privind ecoturismul sau „turismul verde”: Ecoturism - Bran F., Simion T., Nistoreanu P. [24], [25], Matei E. [26] și Ecoturism și turism rural - Trușăș C., Bran F., Martinescu D. M. [27].

La rândul său, cercetătoarea R. Minciu remarcă în lucrarea „Economia turismului” că turiștii sunt vizitatori temporari ce stau, cel puțin, 24 de ore în țara vizitată. Corespunzător accepțiunii prezentate, pot fi identificate formele principale ale turismului, unde argumentează:

- a) *turismul intern* - rezidenții unei țări date care călătoresc numai în interiorul acesteia;
- 2) *turismul receptor* - non-rezidenții care călătoresc în țara dată;
- 3) *turismul emițător* - rezidenții țării date care călătoresc în alte țări.

Deci, conform acestor forme de turism, se deduce că turismul internațional este alcătuit din turismul receptor și emițător. [28, p.17-18]

Conștientizarea globală a importanței turismului a declanșat o viziune nouă la oportunitățile pe care le oferă turismul mondial. Turismul actual este o cale nouă de parteneriat coerent între sectorul privat și autoritățile publice și este orientat spre furnizarea comercială a produselor de calitate, dar într-un mod care să asigure beneficii pentru comunitățile locale. Pe plan intern, sectorul turistic trebuie să ajusteze planificarea de afaceri, calitatea serviciilor și a produselor, precum și să adopte politici care vor respecta interesele comunităților locale. Pe plan extern, sectorul turistic trebuie să folosească oportunitățile de ajutor pentru economiile în dezvoltare și să asigure conservarea și protejarea mediului natural și cultural.

În baza cercetărilor, autorul N. Bud menționează în lucrarea „Dezvoltarea regională în România. Rolul cooperării economice și internaționale”, că dacă sejurul este mai îndelungat, trebuie găsite mai multe atracții, crescând șansele de parteneriat local. Produsul turistic trebuie conceput nu numai de proprietar, ci și de structurile locale, împreună cu un oficiu de turism, agenție de turism sau tur-operator, ori potențialul turistic este o sumă de componente ale mediului geografic, natural și cultural-istoric, la care se adaugă prezența componentei socioeconomice, ansamblu de premise pentru dezvoltarea activităților turistice. [29, p. 95]

Dezvoltarea turismului presupune existența unui potențial turistic care, prin atractivitatea sa, are menirea să incite și să asigure integrarea unei zone, regiuni, țări cu vocație turistică în circuitele interne și internaționale și care să permită accesul turiștilor prin amenajări corespunzătoare.

Autoarea Ș. Șușu, în publicația „Rolul turismului în regiunea de dezvoltare Nord-Est”, consideră că turismul ca urmare a modului de valorificare a resurselor poate fi structurat astfel:

- *turismul cultural*, de cunoaștere și de informare susținut de valorile istorice și de arhitectură, iar în cadrul acestuia pot fi incluse: turismul muzeistic (susținut de un număr însemnat de muzee de artă, istorie, etnografie și folclor, tehnică), case memoriale ce au aparținut unor oameni de cultură, artă, știință însemnați; cetăți de scaun și curți domnești; turismul etnografic legat de manifestări care au un caracter popular ; turismul artistic (festivaluri, stagiuni, turnee și vernisaje);

- *turismul eclesiastic* care face referire la numărul mare de mănăstiri și biserici existente pe teritoriul regiunii, contribuind la dezvoltarea turismului religios și organizarea de pelerinaje

prin crearea unor trasee turistice care să urmărească punerea în valoare a acestor locașe de cult și spiritualitate;

- *turismul științific* evidențiat prin participări la sesiuni de comunicări științifice, simpozioane, colocvii, cursuri internaționale, stimulat și de existența unor rezervații naturale și arheologice;

- *turismul balneoterapeutic* practicat în stațiunile balneoclimaterice, la unele saline și izvoare minerale sulfuroase;

- *turismul de agrement* susținut de frumusețile peisagistice, rezervațiile naturale, rezervațiile paleontologice și fosilifere ;

- *turismul de tranzit* care este efectuat în interes de serviciu, de afaceri sau personal prin deplasările persoanelor din și înspre țările europene ;

- *agroturismul* constituie, practic, dezvoltarea turismului rural, deoarece aceste zone dispun de un cadru natural și pitoresc, nepoluat cu multiple posibilități de recreere având, totodată, și un valoros potențial istoric. [30, p. 63-66]

Autorul V. Glavan abordează în „Geografia turismului” „potențialul turistic” al unui teritoriu ca „ansamblul componentelor naturale, cultural-istorice, sociodemografice și tehnico-economice, recunoscute științific, cantitativ și calitativ și dovedite ca prezentând posibilități de valorificare turistică și dând o anumită funcționalitate pentru turism”. [31]

În acest sens, remarcăm aportul autorului C. A. Vitanos. Cercetătorul specifică în lucrarea „Imaginea României prin Turism, Târguri și Expoziții Universale, în perioada interbelică”, un rol central pentru valorificarea rațională și eficientă a întregului potențial turistic ce se impune, printre: cunoașterea aprofundată și nuanțată a tuturor valorilor turistice, amenajarea și dotarea obiectivelor turistice, a localității sau a complexului turistic, drumuri moderne, accelerarea procesului de organizare instituțională turistică la nivel privat și public, educarea populației, promovare turistică intensă și amplă peste hotare. În cadrul fiecărui factor generator de turism, se întâlnesc componente, produse și valori de dimensiuni naționale, europene și universale, multe din ele apreciate ca atare în epocă. [32, p. 28]

Studiile bibliografice ale cercetătorilor O. Snak, P. Baron, N. Neacșu, în lucrarea „Economia turismului” au pus bazele cercetării în literatura de profil, unde noțiunii de potențial turistic îi sunt asimilate și cele de fond turistic sau patrimoniu turistic. Astfel, într-o altă abordare, potențialul turistic poate fi definit ca reprezentând „totalitatea valorilor naturale și valorilor economice, culturale ș.a., care, în urma unei activități umane, pot deveni obiective de atracție turistică”. [33]

O altă delimitare a cercetărilor științifice realizate în domeniul turismului este evidențiată de cercetătorul P. Nistoreanu în lucrarea „Economia turismului”, care se referă la clasificarea și abordarea structurală a factorilor care determină evoluția turismului. [34, p.11-12]

Conceptul de potențial turistic a fost definit și de către Organizația Mondială a Turismului, dar și de alte organisme de profil din cadrul Comunității Europene ca fiind la nivelul unei țări sau zone geografice, un ansamblu de componente naturale, culturale și socioeconomice care arată posibilitățile de valorificare în plan turistic și oferă sau dau o anumită funcționalitate teritoriului, având un rol esențial în dezvoltarea activităților de turism. [35]

Problemele de dezvoltare a turismului internațional au fost studiate și în lucrările cercetătorilor din Federația Rusă: B. A. Квартальнов [36], В. А. Папирян [37], М. Б. Биржаков [38], precum și în lucrările lui К. Каспар, Ф. Клар, Ф. Котлер, А. Кох, М. Опперман și alții.

Diverse aspecte ale turismului cercetătorii din Republica Moldova au fost investigate de cercetătorii din Republica Moldova S. Florea, S. Negut, N. Chibac, E. Turcova [39], P. Bacal și I. Cocoș, V. Miron, N. Platon și alții. Lucrările acestor autori analizează mai multe aspecte ale turismului, inclusiv contribuția administrației publice la valorificarea potențialului turistic din republică.

Cercetătorii și practicienii P. Bacal și I. Cocoș I. abordează turismul ca o ramură indispensabilă a economiei mondiale, cu o delimitare a trei etape: incipientă, industrială și contemporană. [40]

Subiectul abordat de noi este elucidat multiaspectual atât la nivel teoretic cât și practic, prin „Particularitățile activității de aprovizionare în cadrul firmelor turistice” în *Analele Academiei de Studii Economice din Moldova*, ediția a III-a, unde cercetătorul N. Platon demonstrează că, potențialul turistic poate fi numit și „materia primă” a activității turistice, fără de care n-ar exista turiști și nici forme de turism. [41, p.104-106]

În diverse studii de cercetare teoretică și practică întâlnim și noțiunea de fond turistic, el reprezentând „totalitatea resurselor naturale, socioculturale și istorice de valorificare turistică, ce alcătuiesc baza ofertei potențiale a unui teritoriu, de care se leagă prezența sau absența activităților turistice, ca premisă esențială în amenajarea turistică a unei zone și în dezvoltarea anumitor forme de turism”. [42]

Observăm faptul că ambele definiții menționează atât resursele turistice naturale cât și cele antropice, cele două categorii contribuind în același raport la dezvoltarea activităților turistice. În prezent, viziunile asupra valorificării potențialului turistic sunt mult mai complexe, prin posibilități de a dezvolta zonele dezavantajoase economic, cum sunt regiunile rurale, artizanatul, cultura și folclorul.

Unele aspecte relevante ale temei și-au găsit reflectare în lucrarea expertului V. Miron „Turismul rural în Moldova”, în care cercetătorul consideră că turismul rural este una dintre cele mai bune modalități de utilizare a timpului liber. *„Orice persoană poate să călătorească pe teritoriul țării sale sau să viziteze o țară străină, să ia cunoștință nestingherit și personal de locurile pitorești ale planetei”*. Autorul susține că comunitățile locale, pe al căror teritoriu se găsesc resursele turistice care, de fapt, fac parte din patrimoniul întregii omeniri, au dreptul și obligațiuni deosebite asupra lor și în linii mari, turiștii în orice țară sunt solii diplomației populare. [43, p. 47-48]

În Republica Moldova, turismul este o componentă a sectorului de servicii, care a devenit, în timp, un domeniu distinct al economiei de implicare a administrației publice în valorificarea acestuia cu multiple legături și implicații la nivel economic, social, cultural și politic.

Astfel, examinând gradul de cercetare a problemei propuse spre investigație în literatura de specialitate, am constatat că au fost obținute anumite realizări în abordarea turismului. În literatura de specialitate au fost abordate diverse aspecte ale acestui domeniu. Cu toate acestea problema rolului administrației publice în valorificarea patrimoniului cultural nu a constituit obiectul unor investigații științifice pertinente.

În elaborările științifice, care într-o mare parte au supus analizei diverse aspecte ale domeniului, a predominat abordarea economică, socială, culturală a fenomenului. Analiza literaturii de specialitate în domeniul turismului, precum și dezvoltarea acestuia relevă necesitatea implicării active a mediului științific autohton în cercetarea rolului administrației publice în valorificarea potențialului turistic din Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Baretje R., Defert P., *Aspects économiques du tourisme*, Editions Berger-Levrault, Paris(VI), 1972.
2. Krippendorff, J., *Marketing et tourisme*, Etudes Bernoises de Tourisme, Edition Herbert Lang et Cie S.A., Berna, 1971.
3. Sessa A., *Pour une nouvelle notion de tourism*, *Revue de Tourisme*, No.1, Paris, 1971.
4. Medik S., *Economic importance of Tourism*, *Revue de Tourisme*, No.Special, Paris, 1969.

5. Boyer M., Istoria generală a turismului din secolul al XVI-lea până în secolul al XXI-lea, L'Harmattan, Paris, 2005.
6. Ielenicz, M., Simoni S., Săftoiu L., Antropo-spots, conceperea și cuantificarea, Revista „Ter-ra”, Anul XLIV (LXIII), București, 2012.
7. Ielenicz M., Ileana P, Ghincea M., Subcarpații României, Ed.Universitar , București, 2003.
8. Erdeli G., Cucu V., România. Populație, așezări umane, economie, Edit. Transversal, Bucu-rești, 2005.
9. Istrate I., Bran F., Rosu A., Economia turismului și mediul înconjurător, București, 1996.
10. Cândea M., Simon T., Potențialul turistic al României, Editura Universitară, București, 2006.
11. Cocean, P., Dezsi, Ș., Geografia turismului, Editura Presa Universitară Clujeană, Cluj-Na-poca, 2009.
12. Cocean, P., David N., Peisaje culturale, Editura Risoprint, Cluj-Napoca, 2014.
13. Neacșu, N. Turismul și dezvoltarea durabilă”, Editura Expert, București, 2000.
14. Mac, I., Știința Mediului, Edit. Europontic, Cluj-Napoca, 2003.
15. Glavan V., Geografia turismului, ed. Fundației Române de Mîine, București, 2007.
16. Minciu R, Economia turismului, Editura Uranus, Bucuresti, 2001.
17. Istrate I., Bran, F., Rosu A. G., Economia turismului și mediul înconjurător, Editura Econo-mica, București, 1996.
18. Pretz E., Pârjol F., Economia turismului. Ed. Mirton, Timisoara, 1996.
19. Băltărețu A. M. Economia turismului, Ed. Pro Universitaria, București, 2012.
20. Ciangă N., Evoluția și tendințele cercetării de geografia turismului în România, „Studia Universitatis Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, 1995.
21. Dinu M., Geografia turismului, Ed. Didactica și Pedagogică, București, 2002.
22. Soare, I., Zugravu A., Costachie S. Rural Tourism în România – Evaluations and Disconti-nuities, Revista de Turism, nr. 12, Suceava, 2012.
23. Ionescu I., Turismul, fenomen social-economic și cultural, Ed. Oscar Print, București, 2000.
24. Nistoreanu P., Ecoturism și turism rural, Ed. ASE, București, 2006.
25. Bran F., Simon T., Nistoreanu P., Ecoturismul, Editura Economică, București, 2000.
26. Matei E., Ecoturism, Ed. Universitară, București, 2011.
27. Trușă C., Bran F, Martinescu D. M., Ecoturism și turism rural, Ed. Alpha MDN, Buzău, 2009.
28. Minciu R., Baron P., Neacșu N., Economia turismului, București, 1991.
29. Bud N., Dezvoltarea regională în România. Rolul cooperării economice și internaționale, Editura Economică, București, 1998.
30. Șușu Șt., Rolul turismului în regiunea de dezvoltare Nord-Est, Revista de turism no.3, Bu-curești, 2007.
31. Glavan V., Geografia turismului in România, Editura Institutului de Management Turism Ed. Eden, Bucuresti, 1996.
32. Vitanos C. A., „Imaginea României prin turism, târguri și expoziții universale, în perioada interbelică”, Ed. Mica Valahie, București, 2011.
33. Snak O., Baron P., Neacșu N., Economia Turismului, editura Expert, Bucurelti, 2001.
34. Nistoreanu P., Economia turismului: teorie și practică. Ed.A.S.E., București, 2005.
35. World Tourism Organization UNWTO, [Accesat pe 07.04. 2019]. Disponibil: <http://media.unwto.org/ru/press-release/2014-01-20/mezhdunarodnyi-turizmprevyshaet-ozhidaniya-chis-lo-pribytii-v-2013-godu-voz>.
36. Квартальнов В. А. Мировой туризм на пороге 2000 года: прогнозы и реальность. - М.: Финансы и статистика, Москва 1998.
37. Папирян Г. А. Международные экономические отношения. Экономика туризма, Москва, 2000.



38. Биржаков М. Б. Введение в туризм, Изд. дом Герда Москва, 2001.
39. Turcov E., Coordonarea turismului Ed. ASEM, Chișinău, 2006.
40. Bacal P., Cocoș I., Geografia Turismului, Chișinău, ASEM, 2012.
41. Platon N., Particularitățile activității de aprovizionare în cadrul firmelor turistice. Ediția a III-a, anale ASEM, Chișinău, 2005.
42. Platon N., Retrospectiva Turismului Moldovenesc: 55 de ani de realizări. Ed. Multiart-SV, Chișinău, 2014.
43. Miron V., Turismul rural în Moldova, Îndrumar pentru autoritățile publice locale. Ed. Știința, Chișinău, 2002.

## ATELIERUL II

### PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

### NATURA RAPORTURILOR DINTRE ELITA POLITICĂ ȘI BIROCRAȚIE PRIN PRISMA BUNEI GUVERNĂRI

### THE NATURE OF THE RELATIONSHIP BETWEEN POLITICAL ELITE AND BUREAUCRACY THROUGH GOOD GOVERNANCE

**Pantelimon VARZARI,**  
doctor habilitat în științe politice, profesor cercetător, profesor universitar,  
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

#### SUMMARY

*The article approaches some issues regarding the relationship between the political elite and bureaucracy through the good governance perspective. Some attention is paid to identifying the various relationships between political actors and government agencies in the act of governance, including relations between the ruling elite and the political opposition, between the presidency and the government and / or parliament, as well as between the political elite and bureaucracy. It is argued that these and other relations of governance in a democratic regime bear the imprint of a cohabitation and / or its institutional integration or, on the contrary, a fierce competition in the political sphere (the case of Georgia, Ukraine or the Republic of Moldova). It is concluded that relations between political actors and government agencies are ultimately reduced to the state-citizen relationship.*

**Keywords:** *political elite, bureaucracy, good governance, institutional excellency, political-administrative relations, theoretical approaches, public administration reform, Republic of Moldova.*

Construcția unei societăți de tip democratic, care ar implica cetățenii în procesul decizional, ar ține cont de nevoile și cerințele lor, a fost un lucru greu de realizat și de susținut în toate timpurile. Faptul este recunoscut încă în Politica lui Aristotel, conform căruia asociația politică (statul), cea mai importantă și mai complexă dintre formele de asociere a indivizilor, „are desigur drept scop virtutea și fericirea indivizilor, iar nu viața comună”. [1, p. 90-91]

Ideea despre virtutea statului și deci despre scopul guvernământului o găsim în gândirea politică americană din secolele XVIII–XIX, exprimată de către „arhitectul Constituției americane”, J. Madison, cel de-al patrulea Președinte al SUA (1751–1836): „O guvernare bună implică două lucruri: primul, fidelitatea față de obiectul guvernării, care este fericirea poporului, și, al doilea, cunoașterea mijloacelor prin care acest scop poate fi atins cel mai bine”. [2]

Dacă sintagma de „bună guvernare” este utilizată încă din anii '80 ai secolului al XX-lea, la început de organizații internaționale financiare, precum Banca Mondială și Fondul Monetar Internațional, în cadrul programelor de ajutorare a țărilor în curs de dezvoltare, iar agenda bunei guvernări este pe larg reflectată în diferite documente ale unor organisme

regionale (Consiliul Europei, OSCE și UE), atunci conceptul de bună guvernare capătă o răspândire largă în literatura de specialitate din ultimele două decenii, când populația statelor lumii nu mai este mulțumită de excluderea sa de la procesul decizional. Conceptul este cercetat din diverse perspective: prin prisma performanței instituționale, a calității vieții, a securității naționale. Aceste și alte abordări ale bunei guvernări trebuie privite sub aspectul extinderii, aprofundării și consolidării democrației într-o societate, în sensul funcționării firești și raționale a instituțiilor democratice, funcționare obținută nu prin fortificarea puterii statului (executivă, legislativă și judecătorească), ci, dimpotrivă, prin amplificarea rolului cetățeanului în procesul decizional.

În opinia noastră, câmpul hermeneutic și analitic al conceptului de bună guvernare este destul de vast și variază în funcție de modus operandi, de unghiul de abordare teoretică a problematicii discutate (funcționalistă, behavioristă, interacționistă, organizațională, instituțională etc.). Din perspectivă instituțională, buna guvernare este un concept referitor la întreaga arie a instituțiilor statului, la tot ce are legătură cu domeniul public și cu cei care-l deservesc, astfel încât în democrațiile liberale, mai ales în țările cu mare stabilitate și respectabilitate, buna guvernare s-a obținut nu doar prin consolidarea democrației și a libertăților, prin crearea unui „establishment” subordonat politicului, ci și prin competență, încredere, respect, cultivarea valorilor instituționale. [3]

Conotațiile conceptului de bună guvernare presupun desfășurarea de către decidenții politici a unor acțiuni chibzuite de conducere, de dirijare social-politică și de control politico-administrativ asupra afacerilor publice și obiectivelor fundamentale prevăzute în programele de guvernare a unei sau altei echipe guvernamentale, ceea ce ar asigura o eficacitate a puterii politice și, respectiv, o performanță instituțională. Aceasta din urmă, măsurându-se prin capacitatea guvernanților de a răspunde cerințelor cetățenilor, trebuie să îndeplinească, în opinia politologului american R. Putnam, patru funcții: 1) să fie cuprinzătoare, astfel încât acțiunile de adaptare la cerințele societății trebuie să vizeze atât operațiile instituționalizate, rutinare, cât și cele inovatoare în toate domeniile: sănătate, agricultură, educație, lucrări publice, servicii sociale, dezvoltare economică ș. a.; 2) să fie intern consistente, astfel încât să cuprindă toate domeniile vieții publice și sociale; 3) să fie solide în sensul în care performanța instituțională este de durată, nefiind relative sau limitate de conjuncturi politice, și 4) să fie democratice și responsabile față de toate cererile societății fără a impune „criterii străine, neconforme cu acești cetățeni”, rezultând o instituționalizare specifică regiunilor și nu o instituționalizare de gen global. În funcție de analiza performanțelor instituționale, este explicabilă modernitatea socioeconomică și comunitatea civică – de implicare și de solidaritate socială, de dezvoltare economică și de moștenire culturală. [4, p. 78-79, 181]

În sistemul actual de guvernare al unei societăți de tip democratic pot fi identificate diverse raporturi dintre actorii politici și agenții guvernamentali în actul guvernării, inclusiv raporturi între elita politică guvernantă și opoziția politică, între președinție și guvern și/sau parlament, precum și între elita politică (politicieni, deținătorii puterii politice) și birocrație (întruchipează funcționarii de carieră, corpul funcționarilor publici). Aceste și alte raporturi de guvernare într-un regim democratic poartă amprenta unei coabitări/integrări instituționale sau, dimpotrivă, a unei competiții aprige în sfera politică (cazul Georgiei, Ucrainei sau al Republicii Moldova), deoarece „câmpul puterii, nota politologul francez P. Bourdieu în 1992, este spațiul raporturilor de forță între agenți sau instituții care au în comun posedarea capitalului necesar pentru a ocupa poziții dominante în diferite domenii (inclusiv, în cel economic și cultural)” (conform cercetătorului francez Rémi Lenoir). [5]

Relațiile politico-administrative, adică raporturile dintre reprezentanții mediului politic și funcționarii de carieră, dintre elita politică și birocrație au fost abordate din perspectiva a

două paradigme diferite. Mai mulți autori, începând cu W. Wilson (președinte al SUA în perioada Primului Război Mondial, părinte al Ligii Națiunilor), au subliniat necesitatea separării domeniului politic de cel administrativ. În eseu „The Study of Administration” (1887), W. Wilson, făcând o distincție între politică și administrație, afirma că „problemele administrative nu sunt probleme politice. Deși politicul stabilește sarcinile administrației, nu ar trebui acceptată manipularea sa” (conform cercetătorului Richard Stillman). [6, p. 16]

De natura raporturilor dintre elita politică și birocrație depind, în cea mai mare măsură, rezultatele eforturilor depuse de către politicieni și funcționarii publici în vederea eficientizării actului politic și a celui administrativ și deci a funcționalității întregului sistem politico-administrativ al unui stat democratic. Descriind relația dintre omul politic și funcționarul public specializat, M. Weber spunea că în condiții normale, puterea unei birocrații complet dezvoltate este întotdeauna dominantă. „Conducătorul politic” se găsește în poziția unui „diletant” față în față cu „expertul” (conform cercetătorului Richard Stillman). [7]

În literatura de specialitate pot fi identificate câteva abordări teoretice mai semnificative care explică natura raporturilor dintre elita politică și birocrație, inclusiv paradigma dihotomiei politică-administrație, modelul complementarității dintre politică și administrație, abordarea din perspectiva influenței politicului asupra organizației birocratice, abordarea comparativă în studiul organizației birocratice etc. [8, p. 32-37; 9, p. 69-71] Interpretarea raportului dintre sfera politică și sfera administrativă definește cadrul politico-administrativ statal.

Dacă perspectivele teoretice enunțate pot constitui înțelegerea fenomenului politico-administrativ în globo, atunci modelele ce recurg din aceste abordări contribuie la proiectarea unei anumite imagini a administrației publice moderne. Dintre acestea pot fi menționate următoarele: modelul triunghiului de fier, modelul rețelilor de influență, modelele lui Peters (modelul formal-legal, modelul comunitar, modelul comunitar-funcțional, modelul adversarial, precum și modelul statului administrativ). În cadrul modelului administrativ rolul predominant în procesul de formulare a deciziilor politice îl are birocrația. El apare, în special, în sistemele politice caracterizate de o mare instabilitate, când administrației publice îi revine rolul de a asigura continuitatea guvernării, asumându-și, prin urmare, rolul decizional. O astfel de tendință poate apărea și în urma constituirii birocrației într-un corp unit sau, cu alte cuvinte, într-o castă. În mare măsură, este cazul Franței, unde funcționarii reprezintă de câteva secole o categorie privilegiată, deținând o poziție dominantă în societate. În cazul Marii Britanii, serviciul civil englez și-a făcut un titlu de onoare din loialitatea dovedită față de guvernele care s-au succedat în funcție, indiferent de culoarea lor politică. În țările în curs de dezvoltare, birocrația a fost folosită de multe ori ca agent de modernizare a societății. Funcționarii publici au fost implicați nu doar în administrarea treburilor publice, ci și în economie. În acest fel, ei au reușit în multe cazuri să obțină un rol important în cadrul statului. De asemenea, majoritatea regimurilor nedemocratice au cunoscut și ele acest fenomen. [10]

Dincolo de dezbaterile teoretice referitoare la natura raporturilor dintre elita politică și birocrație, la modelele de organizare și la problemele raționalității limitate, întreaga reformă administrativă în statele occidentale se bazează pe termeni noi, precum reinventarea guvernământului sau noul management public.

Este și cazul Republicii Moldova, unde decidenții politici încearcă să reformeze sistemul politico-administrativ și raporturile dintre mediul politic și cel administrativ la normele spațiului comunitar. 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 [11; 12]. 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 din 24 februarie 2019), care vizează reformarea autorităților locale.

Pachetul de acte normative referitoare la reforma administrației publice a fost completat cu Legea cu privire la Guvern din 7 iulie 2017 [13], iar acțiunile de bază prevăzute în acest act legislativ se înscriu în procesul de implementare a principiilor bune guvernări în Republica Moldova. Astfel, se încearcă să se fortifice activitatea Guvernului, prevăzându-se, printre altele, reducerea ministerelor (de la 16 la 9), divizarea funcțiilor politice de cele de administrare. Se preconizează să fie politice doar funcțiile premierului și miniștrilor, iar nivelele de decizie inferioare nu vor fi politizate, așa încât candidații la funcțiile din Guvern să fie aleși în bază de concurs. Potrivit Directorului Centrului de Implementare a Reformelor, I. Ciocan, „poziția Premierului este emanarea voinței politice a Parlamentului. Prim-ministrul, miniștrii și cabinetele lor rămân unica componentă politică din Guvern. Nivelele inferioare, după cel de ministru, nu vor fi politizate, în funcții politice vor fi doar conducătorii de vârf”. [14] Astfel, filiera europeană încearcă să prindă viață și în Republica Moldova, în sensul 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.

Per ansamblu, diversele raporturi de guvernare (între elita guvernantă și opoziția politică, între președinție și guvern și/sau parlament și între elita politică și birocrație) reflectă, prin însăși substanța lor, relația de interdependență dintre subiectul puterii și obiectul puterii (puterea, în esența sa, este un fenomen relațional), dintre guvernanți (care dețin puterea) și guvernați (care delegă puterea unui grup restrâns de persoane), dintre puterea politică și societatea civilă (care nu urmărește dobândirea puterii, ci realizarea unui echilibru între interesele legitime ale oamenilor și îndeplinirea acestora prin pârghiile puterii de stat). Astfel, în cele din urmă, aceste raporturi se reduc la relația stat–cetățean, iar prin relația dintre cele două părți – guvernant și guvernat – pot fi deslușite mai clar semnificațiile și conținutul conceptului de bună guvernare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Aristotel. *Politica*. Oradea, 1996, 286 p. În: <https://www.scribd.com/doc/25315388/Aristotel-Politica> (vizitat la 19.09.2015).
2. *Federalist Papers*. În: <https://quizlet.com/170132167/federalist-papers-flash-cards/> (vizitat la 21.09.2018).
3. Vocilă A. Buna guvernare – guvernare electronică. În: <https://andreivocila.wordpress.com/2010/09/17/buna-guvernare-guvernarea-electronica/> (vizitat la 17.09.2018).
4. Putnam R. D., Leonardi R., Nanatti R.Y. Cum funcționează democrația? Tradiții civice ale Italiei moderne. Iași: Editura Polirom, 2001, 280 p.
5. Lenoir R. L'État selon Pierre Bourdieu. În: <https://www.cairn.info/revue-societes-contemporaines-2012-3-page-123.htm> (vizitat la 23.12.2018).
6. Stillman R. Definirea cadrului și scopului administrației publice. În: [https://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Woodrow\\_Wilson\\_Studiul\\_AP.pdf](https://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Woodrow_Wilson_Studiul_AP.pdf) (vizitat la 10.01.2018).
7. Stillman R. Structura formală: conceptul de birocrație. În: [http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Birocratia\\_Weber.pdf](http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Birocratia_Weber.pdf) (vizitat la 13.07.2013).
8. Georgescu C. M. Teorii asupra raporturilor dintre politică și administrație. În: *Revista de Științe Politice*, Craiova, 2010, nr. 25, p. 32-37. În: <http://www.thefreelibrary.com/Teorii+asupra+raporturilor+dintre+politica+si+administratie.-a0251631974> (vizitat la 20.05.2013).
9. Radu L. Influența politicului în administrația publică. Studiu de caz pe Suedia, Germania, Danemarca și Marea Britanie. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*, 2008, nr. 2 (22), p.

68-77. În: [https://www.researchgate.net/profile/Liviu\\_Radu/publication/268271656Influenta\\_politicului\\_in\\_administratia\\_publica\\_Studiu\\_de\\_caz\\_pe\\_Suedia\\_Germania\\_Danemarca\\_si\\_Marea\\_Britanie/links/555c84b208ae91e75e780227.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Liviu_Radu/publication/268271656Influenta_politicului_in_administratia_publica_Studiu_de_caz_pe_Suedia_Germania_Danemarca_si_Marea_Britanie/links/555c84b208ae91e75e780227.pdf) (vizitat la 13.07.2013).

10. Mina S. Introducere în administrația publică (Suport de curs). În: <https://vdocuments.mx/introducere-in-administratia-publica-55939a5ed0191.html> (vizitat la 02.01.2019).

11. 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).

12. 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. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=368499> (vizitat la 23.12.2016).

13. Lege nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern. În: <http://lex.justice.md/md/370935/> (vizitat la 19.07.2017).

14. Parfeni Cr. Legea Guvernului – dezbătută în Parlament. În: <http://curentul.md/stiri/legea-guvernului-dezbatuta-in-parlament.html> (vizitat la 07.01.2017).

## CONTRIBUȚIA DIPLOMAȚIEI MOLDOVEI DIN PERIOADA MODERNĂ LA REGLEMENTAREA RAPORTURILOR INTERSTATALE

### PARTICIPATION OF THE MOLDOVAN DIPLOMACY FROM THE MODERN PERIOD IN THE REGULATION OF INTERSTATE RELATIONS

**Alexandru ROMAN,**  
**doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar,**  
**Universitatea de Stat din Moldova**

#### SUMMARY

*This analysis is devoted to the investigation, based on the documentary and bibliographical sources of the contribution of Moldovan diplomats from the modern period ( in particular Nicolae Miclescu Spataru, Antioh Cantemir, Alexandru Scarlat Sturza, etc.) to the process of regulating inter-state relations between different states. Through their prodigious work these diplomats from Moldova became known in various countries in Europe and Asia.*

**Keywords:** *Moldovan diplomats, inter-state relations, famous diplomats Nicolae Miclescu Spataru, Antioh Cantemir, Alexandru Scarlat Sturza, different states, Large countries in Europe and Asia, diplomatic relations.*

Prezenta analiză este consacrată investigării, în baza surselor documentare și bibliografice, a contribuției diplomaților moldoveni din perioada modernă (în special, a lui Nicolae Miclescu Spătarul, Antioh Cantemir, Alexandru Scarlat Sturza etc.) la procesul reglementării raporturilor interstatale dintre diferite state.

Conform surselor inedite de arhivă (pe care am reușit inițial să le depistez încă în prima jumătate a anilor 90 ai secolului trecut, activând în calitate de director general al Arhivei Naționale a Republicii Moldova și al filialei sale de la Tiraspol, dar și în fondurile Consiliului Internațional al Arhivelor, din cadrul unui stagiu de specialitate la Lyon, Franța), studiindu-le apoi și la Academia de Administrare Publică (unde din mai 1995 am condus Direcția relații internaționale și Direcția știință și doctorat, participând la elaborarea studiilor „Istoria administrației publice din Moldova” [1], manualului „Istoria diplomației” [2] etc.), vom încerca o investigație generală inedită în acest context al problemei abordate.

În contextul continuității diplomației moldovenești din perioada medievală (inclusiv, a suveranilor Țării Moldovei Petru I, care a negociat personal și semnat primul tratat internațional, Alexandru I cel Bun și Ștefan al III-lea cel Mare, ce au consolidat independența de stat, promovând consecvent interesul național pe tot parcursul secolului al XV-lea, Petru al III-lea Rareș – în sec. XVI, Vasile Lupu/Coci – sec. al XVII-lea ș. a.), în epoca premodernă un diplomat abil de rang european a fost Nicolae Miclescu Spătarul (1636-1707), născut în familia unui boier moldovean din ținutul Vaslui, comuna Milești (de la care provine și numele lui). Conform surselor documentare de care dispunem, el și-a făcut studiile la Academia slavo-greco-latină din Iași, continuate apoi, grație unei burse domnești, la Academia de pe lângă Patriarhia din Constantinopol, instituții în care a



studiat profund limbile slavonă, greacă veche, neogreacă, latină, turcă și arabă, precum și istoria, diverse discipline filozofice, literatura și teologia. Aici, în cea mai mare metropolă a Europei de Sud-Est, el s-a aflat opt ani și s-a format ca un diplomat veritabil și renumit cărturar.

Astfel, inițiativa soliilor diplomatice moldovene din ultimele secole medievale, către începutul epocii moderne, a fost preluată și dezvoltată mai departe de N. Milescu, contemporan al marelui cronicar Miron Costin și ilustrului mitropolit Dosoftei. Întorcându-se în patrie la mijlocul anilor 50 ai sec. al XVII-lea, noul domnitor Gheorghe Ștefan i-a oferit imediat funcția de secretar în Cancelaria domnească. La numai 22 de ani el a fost avansat în ierarhia de stat. Prin inteligența sa, avea să devină unul dintre cei mai mari diplomați ai timpului său și o persoană influentă pe lângă suverani, mai ales a lui Gheorghe Ștefan și Ștefăniță Lupu, ajungând la rangul de spătar, apoi și reprezentant oficial („capuchehaie”) al domnitorului Gr. Ghica la Istanbul (1661-1664). Autorul român de la București, Șchiopu Ana-Maria, îl caracterizează drept un „cărturar pasionat, diplomat dedicat”, adevărat urmaș al lui

Erasmus de Rotterdam, fiind, de fapt „omul din spatele tronului”. Se menționa că era, prin esență, „Moldavo – lacone, erudit de meserie, diplomat de carieră”, fiind făcută următoarea concluzie despre personalitatea sa: „Umanist perfect. Cunoscut ca Nicolau Spatharius Moldo-Vlachus Tsaris Autocratis Intrepres L. L. Orientalium, Nicolae Grămăticul, Nicolae Cârnu, Nicolai Spathari, Baron Spatarius”.

Deși fiind încă tânăr, a avansat fenomenal de rapid: „Vtori spătar”, adică al doilea spătar în rang, apoi spătar în Moldova numit de suveranul Gh. Ghica și din 1659 el devine „vel spătar” – mare spătar (deja în Valahia) [3], de atunci fiind cunoscut unanim drept Spătarul Milescu. În toamna anului 1660, și-a reluat funcția de secretar în Cancelaria domnească și devine consilier intim al suveranului Ștefăniță Lupu. Iată ce scria cronicarul Ion Neculce în Letopisețul „O seamă de cuvinte”: „Era un boiar anume Neculai Milescul, spatariul, de la Vaslui, de moșia lui, pre învățat și cărturar, și știa la fel multe limbi: elinește, slovenește, grecește și turcește...” [3].

Ulterior, după mazilirea domnitorului (adică detronarea lui de către sultan), soarta reprezentantului său diplomatic de la Istanbul devine incertă. Dar diplomatul N. Milescu era deja bine cunoscut suveranilor europeni și în mediul lor se vorbea la superlativ despre eruditul diplomat moldovean, fiindu-i destul de ușor să-și găsească refugiu într-o mare capitală occidentală. Destinația pe care și-a ales-o în 1664 a fost Berlin, unde, timp de doi ani, a stat la Curtea regelui Frederick Wilhelm al IV-lea.

Astfel, fiind în pribegie prin Europa, mai întâi s-a aflat la Berlin, apoi – în Suedia. Îndeosebi, a demonstrat capacități diplomatice abile, aflându-se alături de fostul suveran Gheorghe Ștefan la Stettin, în Pomerania, pe țărmul Mării Baltice, (actualmente - or. Szczecin, Polonia), provincie aflată în acea perioadă sub controlul Suediei, unde a ajuns în toamna anului 1666. Experiența diplomatică a lui N. Milescu a fost solicitată pentru a negocia cu suveranii principalelor puteri europene ale timpului – ai Franței, Suediei și Rusiei, fiind trimis într-o misiune diplomatică neoficială la Stockholm, în capitala Suediei, cu 2 scrisori ale suveranului detronat: prima era adresată cancelarului acestei țări Per Brahe, conte de Wisingsborg, cu destinația specială reginei suedeze, iar a doua - pe numele ambasadorului Franței în Suedia, Simon Arnould, marchiz de Pomponne.

Diplomatul avea cea mai responsabilă misiune - să ducă o scrisoare din partea ex-suveranului Moldovei regelui Franței, Ludovic al XIV-lea. În acest scop, în octombrie 1666, l-a întâlnit pe ambasadorul francez, la cererea căruia în 1667 el a scris – în limbile latină și greacă – opera sa „Manual sau Steaua Răsăritului strălucind în Apus...”. Scopul principal al misiunii diplomatului moldovean consta în faptul de a urmări mersul intervențiilor diplomatice făcute de curtea suedeză pe lângă cea franceză, care urma să intervină pe lângă autoritățile Imperiului otoman în interesul Țării Moldovei. Grație eficienței intervențiilor sale, Guvernul suedez a adresat mai multe memorii suveranului francez, care a solicitat ambasadorului său la Constantinopol, Denis

de la Have, seigneur de Vantelet, să intervină pe lângă Guvernul și sultanul Imperiului otoman în favoarea problemei disputate în Moldova. Soluționarea sa era ținută la control personal de către versatul ambasador Simon Arnauld, marchiz de Pomponne, devenit în anul 1671 ministru de externe al Franței.

Nicolae Milescu Spătarul a beneficiat de o înaltă apreciere oficială la Stockholm (1667), despre care se menționa în memoriul ambasadorului francez astfel: „...Baron Spatari, care a fost mult timp secretar de stat... Am fost surprins să găsesc un om... atât de instruit în limbi și cu o cunoaștere atât de generală asupra tuturor lucrurilor. Cunoaște bine istoria... El a fost mult timp ministru al acestor prinți la Poartă...” La recomandarea ambasadorului la Ministerul Afacerilor Externe a Franței a fost bine primit, la nivelul cel mai înalt, în cadrul misiunii diplomatice neoficiale realizate în vara anului 1667. El devine primul sol originar din Țara Moldovei, care este primit oficial de suveranul francez Ludovic al XIV-lea, numit „Regele Soare”, iar rezultatele acestor tratative la Paris sunt reflectate în documentele păstrate în fondurile arhivelor MAE franceze, regele Franței Ludovic al XIV-lea mulțumindu-i pentru serviciile oferite.

Vom conchide că abilitatea diplomatică de care a dat dovadă N. Milescu la Stockholm și Paris denotă capacități excepționale în domeniul serviciului diplomatic, ce vor fi aplicate în practică un deceniu mai târziu la Beijing. Ulterior, după aceste misiuni diplomatice în Franța și Suedia, diplomatul a revenit din nou în Moldova (1668), apoi a plecat la Istanbul (1669). El a avut o carieră politică și diplomatică spectaculoasă, ajungând prieten cu Patriarhul ortodox al Ierusalimului, Dosofthei Nottara (numit în sursele timpului și Doicaliesitei). La Constantinopol, conform surselor depistate în manuscris de renumitul istoric Nicolae Iorga în anul 1908, de asemenea, el traduce „Istoriile” lui Herodot, deși rămaseră multă vreme în manuscris.

În vara lui 1671, diplomatul sosește la Moscova cu scrisori de recomandare din partea Patriarhului Constantinopolului, care menționa că acesta este un „om foarte savant în latină, în slavă și, mai ales, în greacă; el va putea învăța repede și rusa și să facă tot felul de traduceri. A străbătut multe țări și împărății ca să se instruiască și este ca un cronograf în care sunt adunate toate lucrurile lumii...” A doua recomandare aparținea marelui dragoman, Panaiot Nicoussious, și în textele lor diplomatul era recomandat: „Un drept-credincios al bisericii orientale, supus poruncilor celor mari, diplomatul a străbătut multe țări și împărății pentru a se instrui. Spătarul Milescu este ca un cronograf în care sunt adunate toate lucrurile din lume, rar lucru este să nu-l știe, în zadar ați căuta un alt om asemenea lui...”

După o scurtă perioadă de acomodare la Moscova, la 14 decembrie 1671, a fost angajat în cadrul Posolski Prikaz drept „traducător de limbă greacă veche și nouă, limbă latină...” Activitatea lui în capitala rusă era coordonată de către șeful Departamentului solilor (viitorul Minister de Externe), Artemon S. Matveev, umanist și el prin concepțiile sale [4]. Cu începere din 1674, N. Milescu a început să primească permanent spre traducere corespondența monarhului cu ambasadorii ruși sau cu alți lideri de state ale lumii. Reprezentant al acestei instituții diplomatice, este numit, la indicația țarului Rusiei, Alexei Mihailovici Romanov, în fruntea soliei rusești care a plecat în Imperiul Chinez, într-o țară exotica, ce refuza orice contacte directe cu lumea europeană. Misiunea diplomatică de sub conducerea lui N. Milescu era compusă din circa 150 de persoane (1675-1678), ce urma să contribuie substanțial la stabilirea relațiilor interstatale ruso-chineze.

Misiunea diplomatului N. Milescu Spătarul în Imperiul Chinez avea să fie călătoria vieții lui. Inițial, a pus pe lista de cumpărături drept cele mai necesare unui explorator: un compas, un astrolab, o busolă și un dicționar latino-chinez, iar pentru a putea deține controlul, acesta primește gradul de colonel. La 3 martie 1675 începe misiunea lui, fiind încărcat cu daruri pentru împăratul chinez și scrisori confidențiale de care țineau soarta relațiilor ruso-chineze, dar și a relațiilor diplomatice dintre Europa și Asia. Prima staționare o face la Tobolsk - vechea capitală a Siberiei și drumul l-a parcurs în 30 de zile. Acolo a stat o lună, timp în care s-a pregătit cu tot ce

era necesar unui drum atât de lung și riscant, căci urmau să treacă prin zone pustii, alăturându-se expediției câțiva călăreți cazaci, antrenați pentru lupte. Milescu a hotărât să meargă pe apă și temerarii aveau la dispoziție niște vase speciale, care erau dirijate prin vâsle și vânt, iar în caz de nevoie, li se puteau atașa roți, pentru a fi folosite și pe pământ. Au pornit pe Irtiș, afluent al fluviului Obi, iar de pe Irtiș pe Ken, apoi pe Enisei, căci rețeaua de ape siberiene îi era drumul către China. Expediția a ajuns cu bine la gura de vărsare a râului Angara, iar diplomatul N. Milescu a fost, poate, primul european ce a văzut cum un lac se transformă în mare, Baikal, scriind că „apa este atât de limpede încât se vede fundul ei până la adâncime de mai mulți stânjeni, iar pentru băut este foarte plăcută și foarte igienică”.

La 10 ianuarie 1676, pe prima colină de pe teritoriul chinez, delegația împăratului aștepta misiunea diplomatului N. Milescu Spătarul, ce venea din Europa (Rusia). După întâlnire, corpul diplomatic de la Moscova a fost cazat în localitatea Naun, unde mai bine de o lună au așteptat un mandarin, adică înaltul demnitar de la Beijing. Marele mandarin, oficial numit askamiama, venise, în primul rând, să vadă care era motivul venirii lui în China. El i-a cerut lui Milescu să citească scrisoarea din partea țarului, dar diplomatul a refuzat, explicându-i politicos că solia este adusă strict pentru împărat și va fi înmănată personal, cu onorurile cuvenite, numai acestuia.

Pe parcursul drumului lor de la Naun la Beijing era distanță de 29 de zile de mers pe jos, după care a început negocierea protocolului oficial, iar N. Milescu știa că mandarinii sunt pretențioși și sensibili când cutumele lor sunt în joc (anume aici pierduseră cei doi diplomați ruși care veniseră în China în trecut). Partea chineză invitase ca intermediar un bătrân misionar papal, Ferdinand Verbiest, care locuia în China de peste 15 ani și, astfel, cei doi erau vorbitori de latină. Mai multe zile s-au întâlnit la Cancelaria solilor, unde au dezbătut aceeași problemă – cedarea scrisorii țarului, dar Nicolae Milescu refuza vehement, fiindu-i loial țarului rus. După oficializarea schimbului de daruri de la 13 iunie, a urmat la 15 iunie întâlnirea oficială cu împăratul chinez Kangsi. Chinezii și ambasadorul au mers până la Curtea lui călare, drumul fiindu-le luminat de felinare, iar în fața reședinței lui peste 50 de elefanți ținuti cu hamuri aurii așteptau invitații, tobele băteau etc. Milescu, invitat în fața împăratului, era îmbrăcat elegant, cu o haină din blană de samur, el s-a așezat turcește, pe o pernă, așa cum era obiceiul. Au servit ceai fiert cu unt și lapte, conform cutumelor, iar ulterior, după cea de-a treia întâlnire oficială, trebuia să plece. Iezuitul Verbiest i-a oferit țarului o carte scrisă de el, Hărți chinezești, dar și o scrisoare pe care i-a încredințat-o cu viața lui Milescu. Diplomatul a primit de la Beijing „un bol cu pietre scumpe”, însă cel mai de preț lucru a fost un rubin cât un ou de porumbel, care avea să stea pe coroana țarinei Anna.

La 1 septembrie 1676, misiunea diplomatică a spătarului Milescu a început drumul de retur spre Rusia. Cu Petru I cel Mare la conducere, Rusia își relua planul de occidentalizare. Deși inițial, după decesul țarului, Milescu fusese îndepărtat de la Departamentul solilor, curând a fost repus în funcție, și fiind unul dintre cei mai cunoscuți diplomați din Europa, el a devenit mâna dreaptă a noului țar Petru I (lui îi era aproape de suflet încă de mic, căci înainte de a pleca în China, îi fusese dascăl). Apoi, în anii 1695-1696, în calitate de sfetnic, el l-a însoțit pe țar în Campania de cucerire a Azovului. Nicolae Milescu a rămas în Rusia până la sfârșitul vieții, ajungând să contribuie chiar și la transformările esențiale ale societății din timpul lui Petru cel Mare [p.7..]. După 37 de ani în care și-a pus în slujba Rusiei toată experiența diplomatică, N. Milescu a murit la vârsta de 72 de ani, la Moscova.

Alt diplomat renumit din epoca modernă a fost Antioh Cantemir (născut la 11/21 septembrie 1708/1709) la Constantinopol în familia lui Dimitrie Cantemir. El a studiat la Academia de Științe din Rusia cu savanții străini Georg Bernhard Bilfinger, Baier și Gross, precum și cu cel rus Ivan Ilinski, cunoștea bine limbile greacă, latină, rusă, franceză, engleză, italiană și turcă. Cariera diplomatică și-a început-o la o vârstă destul de fragedă – de abia trecută de douăzeci de ani. Astfel, în noiembrie 1731 Antioh Cantemir este numit reprezentant diplomatic (rezident) în Eu-

ropa Occidentală - mai întâi la Londra, apoi la Paris. În Serviciul diplomatic rus a activat mai mult de 12 ani consecutiv, fiind inițial ambasadorul Imperiului Rus în Anglia și apoi – șeful misiunii diplomatice în Franța, activitate prodigioasă care s-a întrerupt subit doar odată cu moartea sa. Cercetătorii consideră activitatea diplomatică a lui Antioh Cantemir la Londra și Paris ca fiind de importanță general europeană. Grație intervențiilor inteligente ale ambasadorului, s-au clarificat o serie de ambiguități în relațiile dintre Franța și Austria, Rusia, Turcia și Anglia.

Diplomatul Antioh Cantemir a condus șase ani misiunea diplomatică în Anglia (1732-1738), țară considerată de multe personalități ale timpului drept patrie a libertății și a progresului. Succesul misiunii sale diplomatice depindea în mare parte de Robert Walpole, ministru de externe, căruia regele George al II-lea îi atribuisese drepturi depline. Diplomatul rus înțelegea că acesta este deosebit de abil și de influent pe lângă rege și în consecință se aliază înaltului demnitar în scopul reușitei demersurilor sale diplomatice.

Direcțiile principale ale politicii externe, promovate de Rusia pe întreg parcursul secolului al XVIII-lea, au fost trasate de Petru I cel Mare. Încă în timpul vieții fondatorului Imperiului Rus în Europa Occidentală s-a format o coalitie a țărilor ce manifestau o anumită ostilitate față de Rusia, printre care se aflau Franța, Anglia și Prusia. În anii serviciului diplomatic al lui Antioh Cantemir politica acestor state, îndeosebi a Franței, era marcată de o deosebită activitate. Franța depunea eforturi susținute pentru a crea un bloc antirusesc al țărilor vecine cu Rusia: Suedia, Polonia și Turcia. În situația creată diplomația rusă trebuia să manifeste o deosebită vigilență și maleabilitate, însoțită de măiestria de a folosi divergențele existente între statele mari europene. Antioh Cantemir, ca diplomat, poseda în deplină măsură aceste calități. El a depus eforturi eficiente pentru stabilirea relațiilor diplomatice normale între Anglia și Rusia, și chiar a întreprins, deși fără rezultat, un șir de încercări de a realiza o alianță între aceste două țări, mai ales, în timpul disputei, din anul 1734, pentru tronul polonez.

Grație eforturilor diplomatului rus, guvernul englez a fost nevoit să condamne, în 1735, activitatea ambasadorului englez la Constantinopol, ostilă Rusiei, și chiar să-l recheme din postul acesta diplomatic. Eforturi susținute necesitând și consolidarea relațiilor economice dintre Rusia și Anglia, Antioh Cantemir a contribuit plenar la încheierea, în 1734, a tratatului comercial anglo-rus, iar în scopul dezvoltării mai active a comerțului dintre cele două state propune să fie deschis la Londra un consulat rus. Diplomatul a reușit să convingă guvernul englez ca să numească la Sankt-Petersburg nu un rezident, ci un ambasador plenipotențiar al Angliei.

Pe la mijlocul anului 1737 Antioh Cantemir, din însărcinarea guvernului rus, începe tratative cu ambasadorul francez de la Londra în scopul restabilirii relațiilor diplomatice dintre Rusia și Franța, întrerupte în legătură cu războiul polonez. Între cele două grupări de state - Rusia, Anglia, Austria, pe de o parte, și Franța, Suedia, Turcia, pe de altă parte, nu a existat, până la numirea lui Antioh Cantemir, un schimb de reprezentanți diplomatici. Antioh Cantemir urma să inițieze misiunea diplomatică dintre cele două state mari europene. Deși era o misiune dificilă, dat fiind animozitatea dintre guvernele francez și rus, în urma încheierii cu succes a acestor tratative guvernul rus îi acordă lui Antioh Cantemir titlul de șambelan (demnitar de rang superior în statele monarhice din Europa) și îl numește reprezentant diplomatic al Rusiei în Franța cu rangul de ministru plenipotențiar. Numirea lui Antioh Cantemir ca ambasador al Rusiei la Paris, în martie 1738, corespundea atât dorinței poetului de a părăsi Anglia (după 6 ani consecutiv) și a-și continua activitatea diplomatică în Franța (1738-1744), cât și necesităților de ordin diplomatic.

La începutul sec. al XIX-lea s-a manifestat activ în contextul diplomației europene Alexandru Scarlat Sturdza (născut la Iași, în capitala Țării Moldovei în anul 1791), devenit ulterior diplomat rus (numele lui fiind în transcripție rusă Alexandru Scarlatovici Sturza, iar în varianta franceză - Alexandre Stourdza). Fiind fiul lui Scarlat Sturza, primul guvernator al Basarabiei, era un intelectual rafinat și un poliglot cosmopolit. Diplomatul originar din Moldova vorbea nouă

limbi, inclusiv: neogreaca, rusa, germana slava, franceza, latina, greaca veche, italiana. După ce familia sa s-a refugiat în anul 1802 pentru a evita eventualele represii din partea otomanilor, a primit educație în Imperiul Rus. Alexandru Scarlat Sturdza a intrat în rândurile serviciului diplomatic rus în 1809 ca secretar al contelui grec Ioannis Antonios Kapodistrias, participând activ la pregătirea și tratativele din cadrul Congresului de la Viena. El a fost redactorul primului tratat european, semnat de toate statele continentului, cel al Sfintei Alianțe.

Grație abilităților sale diplomatice, a fost trimis ca diplomat în statele germane. Drept urmare a unui incident diplomatic însă, mai târziu a fost obligat să se retragă de o manieră abuzivă, urmare a unui raport despre sistemul educativ german, considerat injurios de către gazde. Ca urmare, în 1830 s-a retras la Odessa, unde s-a consacrat activității literare. Alexandru Sturdza era fratele Roxandrei Edling-Sturdza, vărul său fiind Mihail Sturdza, domnitor al Țării Moldovei timp de 15 ani consecutiv (în perioada 1834-1849).

În fine, misiunile diplomatice doar ale acestor trei personalități notorii din Moldova au adus o slavă binemeritată țării și diplomației sale atât în țările Europei, precum și din Asia. Ei au reușit mult pe tărâm politico-diplomatic, în special, să normalizeze și să restabilească raporturile dintre diferite state în volum deplin, iar activitatea lor diplomatică reprezintă file minunate în istoria diplomației universale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Platon M., Roman A., Popescu T., Roșca S. Istoria administrației publice din Moldova. Chișinău, 1998.

2. Roman A. Istoria diplomației. Partea I, Chișinău, ed. I, 1997; ed. II, 2000.

3. Pînzaru M. Misiunea lui Nicolae Miclescu în Suedia (1666-1667). În: Revista de Istorie a Moldovei, 1993, nr. 1, pp. 47-53.

4. În paralel cu activitatea sa de tălmăci și diplomat la Departamentul solilor, Nicolae Miclescu era invitat în calitate de învățător în familiile unor mari nobili ruși, ocupându-se de instruirea și educația copiilor acestora, între care cneazul Piotr Mihailovici Cerkaski și viitorul țar Petru I, predându-le științele moderne, limbile latină și greacă după manuale aduse de el din Occident, inclusiv cele întocmite de ilustrul pedagog ceh Jan Amos Comenius, fiind vorba de „Magna didactica”, un manual de limbă latină „Janua Linguarum et scientiarum omnium reserata („Ușa deschisă a limbilor și tuturor științelor”) ș. a.

5. Printre operele lui Nicolae Miclescu scrise în Rusia, extrem de valoroase sunt următoarele: Dicționarul ruso-greco-latin, editat tipografic la Moscova în 1704; „Descrierea călătoriei în China” divizată de autor în trei părți: 1) Călătoria de-a lungul Siberiei de la Tobolsk până la fortul Nercinsk, până la granița Chinei; 2) Izvorul misiunii diplomatice în China a lui Nicolae Spătaru; 3) Descrierea celei dintâi părți a pământului, numită Asia, în care se află și împărăția Chinei cu orașele și provinciile sale; Călătoria de-a lungul Siberiei de la Tobolsk până la fortul Nercinsk până la granița Chinei”, precum și cele cu caracter istoric - „Genealogia țărilor ruși”; „Alegerea țarului Mihail Fiodorovici” ș. a. În timpul misiunii sale diplomatice în China N. Miclescu a întocmit o interesantă hartă a Siberiei și Chinei etc.

6. Dragomir Mioara. Hronograf den începutul lumii. Probleme de filologie, Iași, Trinitas, 2007, p.169-172.; Николай Спафарий. Эстетические трактаты. Подготовка текстов и вступительная статья О. А. Белобровой, Ленинград, 1978, с. 48-86. Despre operele publicate ale lui Nicolae Miclescu Spătaru, în: N. Miclescu Spătaru, Siberia și China, Chișinău, 1956.

# RELAȚIILE ECONOMICE INTERNAȚIONALE: TEORII ȘI POLITICI

## INTERNATIONAL ECONOMIC RELATIONS: THEORIES AND POLICIES

Nicolae ȚĂU,  
profesor universitar, doctor habilitat,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*In the contemporary word we are more aware than ever before of how events in the global economy influence each country's economic fortunes, policies, and political debates. International trade in goods and services has expanded steadily over the past six decades thanks to declines in shipping and communication costs, globally negotiated reductions in government trade barriers, the widespread outsourcing of production activities, and a greater awareness of foreign cultures and products. Of all the changes on the international scene in recent decades, however, perhaps the biggest one remains the emergence of China - a development that is already redefining the international balance of economic and political power in the coming century.*

**Keywords:** *international economic relations, theories and politics, international trade, trade barriers.*

Relațiile economice internaționale au constituit o preocupare importantă a teoriei economice la diversele etape ale evoluției acesteia. În perioada inițială, când economia naturală era predominantă în lume, teoria economică a examinat în mod dispart unele probleme ale relațiilor economice internaționale.

Primele încercări de gândire economică modernă, care a ridicat pe o treaptă superioară analiza problematicei comerțului internațional ca parte componentă a relațiilor economice internaționale, a fost mercantilismul. Reprezentanții acestui curent T. Man și A. Moncretien [1, p. 243] erau adepții politicii economice externe protecționiste, apreciată ca fiind de interes național de care profitau îndeosebi marii negustori. Ei considerau crearea rezervelor de aur drept una din strategiile principale ale statului, iar scopul comerțului exterior a fost să asigure, preponderent, acumularea aurului. Aceasta se poate obține atunci, când exportul este pozitiv în comparație cu importul. Atunci când se promovează politici economice externe protecționiste, implicarea sub diferite forme a statului în comerțul exterior, stabilirea unui control strict asupra acestei sfere. Mercantiliștii au merite incontestabile în crearea teoriei moderne privind relațiile economice internaționale.

Drept model de politică mercantilistă a fost politica statului francez în epoca lui Ludovic al XIV-lea și a țarului rus Petru I. Însă această politică venea în contradicție cu procesul de dezvoltare a economiei capitaliste, orientate spre extinderea multilaterală a relațiilor economice internaționale. În perioada modernă și contemporană s-a dezvoltat teoria liberalismului economic sau ideea „comerțului liber” implementată de clasicii economiei politice engleze Adam Smith, Robert Torrens, David Ricardo ș. a.

La începutul anilor 30 ai secolului al XX-lea, Eli Heckscher și Bertil Ohlin au reformulat teoria



ricardiană și au propus factorul înzestrării sau factorul proporțiilor ca model. Acest model numit Modelul Heckscher – Ohlin (H-O) a fost acceptat de economiștii țărilor dezvoltate ca standard pentru definiția comerțului exterior în relațiile economice internaționale.

Modelul Heckscher – Ohlin sau Modelul prețurilor comparative ori al avantajului comparativ presupune că țările se vor specializa în fabricarea și exportul acelor produse în care au avantaj în prețuri în comparație cu alte țări. Această teorie este bazată pe însușirea întoarcerii constante la scară, universal disponibilă a tehnologiilor de producție și determinată de avantajul comparativ al țării, modelului de comerț și factorului de înzestrare [2, p. 255]. Această teorie se caracterizează, în esență, prin următoarele elemente:

1. Țara va exporta acele produse care sunt intensive în factorii abundenți; ceea ce înseamnă că țările bogate în capital vor exporta bunuri de capital intensive.

2. De comerț vor beneficia proprietarii factorilor abundenți locali și vor păgubi proprietarii factorilor săraci. Astfel, de asemenea, toate țările vor beneficia în termeni absoluți, vor avea loc consecințe distributive importante care vor favoriza ori capitalul, ori muncitorii în țările participante la comerț (Teorema Stopler – Samuelson).

3. Comerțul cu factori (capital sau forță de muncă) și comerțul cu bunuri vor avea același efect și pot fi reciproc înlocuite (Echivalența Mundell).

4. În anumite circumstanțe, comerțul cu bunuri în timp va egala veniturile (salariile muncitorilor și profitul capitalului) pentru fiecare factor de producție (Teorema egalizării factori – preț).

În opinia noastră, problema de bază a teoriei H-O este diferența dintre modelul comerțului actual și ceea ce prezice teoria. Un remarcabil exemplu care argumentează existența acestei probleme este comerțul intraindustrial dintre țările înzestrate cu factori similari. Într-adevăr, majoritatea comerțului între țările industrializate are loc în același sector de producție; ca exemplu poate servi exportul și importul efectuat de Statele Unite ale Americii în relațiile sale cu alte țări industrializate. În consecință, eforturile economiștilor de a explica acesta și alte exemple prin prisma teoriei H-O, dovedesc cu prisosință că conceptul avantajului comparativ devine din ce în ce mai mult elastic. O parte din economiști consideră actualul model al comerțului ca rezultat al mai multor factori, dar nu al celor de înzestrare naturală, ci al factorilor care includ accidente istorice, politici guvernamentale, cauze cumulative. Cu atât mai mult însuși standardul teoriei H-O a fost modificat și s-a lărgit prin includerea unor factori importanți, cum ar fi capitalul uman al forței de muncă calificată, inovațiile tehnologice și, în special, termenul economie de scară. Revizuirile au transformat modelul original H-O și o parte din economiști argumentează că teoria comerțului internațional nu este mai mult decât o enumerare statică a mai multor factori care determină avantajul comparativ și al fluxurilor comerțului.

Oricum, este foarte dificil de incorporat acești noi factori deja recunoscuți într-un model formal și deoarece nu există un model alternativ satisfăcător, economiștii continuă să sprijine standardul teoriei H-O al comerțului bazat pe factorul înzestrării. Richard Caves și Ronald Jones argumentează că teoria Heckscher-Ohlin referitor la factorii de înzestrare rămâne valabilă. [3, p.155] Cu atât mai mult, economiștii argumentează, că specializarea statelor și beneficiile de la diviziunea teritorială a muncii rămân un concept valabil care este de o importanță covârșitoare în folosirea eficace a resurselor sărace de pe glob. Adevărat, dar această generalizare nu explică sau determină, care țară ce va produce, și statele-națiuni întotdeauna vor lăsa ca deciziile în întregime să fie influențate de piață.

Noi susținem părerea mai multor economiști care consideră că neajunsurile Modelului H-O constau în absolutizarea teoriei subiective a factorilor naturali și a teritorializării lor, în abordarea statică a comerțului internațional, în eludarea decalajelor economice profunde, care afectează caracterul mutual avantajos al comerțului internațional, în ignorarea practicilor protecționiste ale țărilor dezvoltate economic.



În perioada postbelică a continuat să se dezvolte gândirea economică referitor la comerțul internațional și politicile privind relațiile economice internaționale. În această perioadă a fost verificată în practică teoria H-O și s-au pus bazele teoriei avantajului competitiv. O importantă contribuție la dezvoltarea teoriei comerțului aparține economistului american Wassily Leontief prin descoperirea Paradoxului Leontief. [4, p. 32]

În cercetările sale el a demonstrat că mărfurile exportate de SUA sunt create cu un consum intensiv de muncă, în special produsele agricole și unele comodități în comparație cu un consum mai redus de capital. Leontief a folosit analiza input-output (intrări-ieșiri) pentru a caracteriza structura și calitatea economiei SUA și relațiile lor cu străinătatea prin intermediul relațiilor economice internaționale. Acest fapt presupune că SUA ca țară cu un bogat capital are avantaj comparativ în produsul bunurilor intensiv de capital. Cu referință la teorema Stopler-Samuelson, care derivă din teoria comerțului convențional, țara va exporta bunuri produse de producători dotați cu cei mai abundenți factori și va importa bunuri produse de producători dotați cu factori mai puțin abundenți. Paradoxul sau anomalia identificată de Leontief în exportul american a fost soluționat prin aplicarea conceptului referitor la „capitalul uman” și a termenului economie de scară în teoria comerțului și a teoriei neoclasice a creșterii economice [5, p. 77], a recunoașterii importanței și eficacității investițiilor în calificare, educație și a experienței de producție (know-how) în Statele Unite și rezultatelor creșterii abilităților și productivității muncitorilor americani explică sensul Paradoxului Leontief. Și ideea capitalului uman îmbogățește și extinde considerabil înțelegerea relațiilor economice internaționale și face mai puțin riguros modelul H-O sau, cum vor spune economiștii, mai puțin viguros.

În opinia noastră, prezintă interes și creșterea comerțului intraindustrial, care a influențat relațiile economice internaționale. Este necesar de menționat că de la reconstrucția Europei Occidentale și liberalizarea comerțului în cadrul negocierilor Acordului general pentru tarife și comerț (GATT), majoritatea relațiilor economice internaționale s-au dezvoltat contrar teoriei H-O. În această perioadă comerțul s-a produs între țările înzestrate cu factori similari de producție. Majoritatea exportului țărilor industrializate a fost efectuat spre alte țări industrializate. Astfel de comerț intraindustrial a determinat economia exportului și importului cu bunuri în același sector economic (de exemplu, exportul unei categorii de automobile și importul altei categorii). Pe de altă parte, comerțul intraindustrial a determinat exportul și importul bunurilor în diferite sectoare economice, cum ar fi exportul bunurilor și importul materiei prime. Comerțul intraindustrial a fost o trăsătură proeminentă a comerțului nord-nord, pe când comerțul interindustrial a avut tendința să caracterizeze comerțul nord-sud. Mulți economiști se întreabă, cum ar putea fi explicat un astfel de tip de comerț dintre economiile industrial avansate?

Modelul Heckscher-Ohlin prezice că majoritatea comerțului ar trebui să se dezvolte între țările înzestrate diferit și în acest fel comerțul intraindustrial nu ar trebui să existe. Dacă avantajul comparativ și modelul comerțului sunt determinate de înzestrarea fixă și prețurile relative, de ce țările industriale ca efect ar trebui să ia una de la alta aceeași tehnologie? Această anomalie ar putea fi explicată prin diferite preferințe naționale, diferențierea produsului și a economiei de scară. De exemplu, americanii preferă tradițional automobile mari, europenii - mici. Americanii au tins să stăpânească avantajul comparativ în primul caz, iar europenii - an al doilea. Acum, în Statele Unite se dezvoltă piața automobilelor mici europene și viceversa. De atunci, de când a fost recunoscută importanța comerțului intraindustrial, modelul Heckscher-Ohlin a fost aplicat, în primul rând, în relațiile economice internaționale dintre țările dezvoltate și cele mai puțin dezvoltate și nu în cadrul comerțului intraindustrial bazat pe diferențierea produsului și economiei de scară caracteristice țărilor industriale.

În practica relațiilor economice internaționale a fost înregistrată și o altă excepție. Japonia, în a doua jumătate a secolului al douăzecelea, a importat numai o parte foarte mică de bunuri

consumate. Spre deosebire de comerțul efectuat de Europa Occidentală și Statele Unite, numai o parte mică a comerțului japonez a fost intraindustrial, care este flux în două direcții al comerțului înregistrat în interiorul unor industrii. De exemplu, întrucât Japonia a fost cel mai mare exportator de automobile din lume, importul său de automobile și piese auto a fost neglijabil. În schimb, chiar dacă în anii 1990, modelul japonez al comerțului continua să fie în mare măsură comerț intraindustrial; Japonia a importat, în special, alimente, combustibil și materie primă și a exportat în mare măsură automobile și alte produse industriale. Atunci când acest unic model japonez de comerț a început să sufere schimbări la finele anilor secolului douăzeci, el deja devenise o sursă majoră a conflictului economic dintre Japonia și partenerii săi în comerț.

O altă trăsătură importantă a perioadei postbelice a fost creșterea integrării comerțului internațional și a investițiilor străine directe (ISD) în cadrul societăților transnaționale (STN). Atunci când capitalul în formă de investiții de portofoliu a devenit din ce în ce mai mult mobil traversând frontierele la sfârșitul secolului al nouăsprezecelea, economiștii au înțeles că mișcarea capitalului național depinde de diferența dintre țări a ratei profitului și riscului de investiție. Ca exemplu, stabilirea unor capacități de producție a unei firme de origine a unui stat într-o economie străină devine o particularitate din ce în ce mai importantă a relațiilor economice internaționale, economiștii imprimă investițiilor directe străine rolul de portofoliu de investiții, care are loc datorită diferenței ratei de interes, exportului și producției străine, care, în esență, este suplinitor perfect și poate fi înlocuită una cu alta. Această aprobare a echivalenței Mundell continuă să influențeze atitudinea economiștilor referitor la investițiile străine directe. Recent, mai mulți economiști au luat o poziție de reconsiderare a naturii și semnificației investițiilor directe străine, aplicând teoria organizării industriale în comportarea societăților multinaționale și determinarea modelului comerțului internațional.

Totodată, în opinia noastră, există un dezacord intens în creșterea importanței implicării investițiilor străine directe în folosul relațiilor economice externe și distribuirea internațională a bogăției și rezultatului activităților economice. Asumarea acestor investiții și eficacitatea comerțului sunt exact o altă aplicare a legii avantajului comparativ, mulți sau poate majoritatea economiștilor cred că investițiile străine directe au numai implicații marginale asupra modelelor comerțului și acestea sunt referitor la efectele distribuirii care sunt, în primul rând, de ordin domestic. Mulți specialiști, care nu sunt economiști, consideră totuși că investițiile străine directe și activitatea societăților multinaționale au un impact imens asupra modelului comerțului internațional și distribuirii valorilor materiale și a puterii. În adaos, întrucât mulți economiști din domeniul businessului cred că societățile multinaționale se află deasupra politicii și facilitează organizarea rațională și utilizarea resurselor sărace de pe glob în avantajul fiecăruia, criticii consideră că societățile multinaționale promovează interesul privat al societății în țara de reședință, în detrimentul celorlalți.

O altă dezvoltare intelectuală importantă, care a subminat modelul comerțului internațional H-O, este schimbarea accentelor printre economiști de la avantajul comparativ la cel competitiv (de concurență), în special, în sectorul tehnologiilor de vârf. Concurența internațională și modelul comerțului deseori sunt mai degrabă rezultatul specializării arbitrare bazate pe creșterea profitului, decât rezultatul promovării eforturilor în direcția realizării avantajului fundamental al diferențelor naționale ale resurselor ori factorilor de înzestrare. [6, p. 111] Această nouă gândire referitor la natura accidentală sau arbitrară a specializării și concurenței internaționale accentuează creșterea importanței implementării tehnologiilor avansate în determinarea modelului comerțului internațional. [7, p. 257] Sporirea importanței aplicării tehnologiilor și economiei de scară au devenit factori importanți ai strategiilor economiei de corporație și naționale.

Teoria ciclului de producție referitor la investițiile străine directe, încorporate în tehnologii, descoperită de Raymond Vernon a fost introdusă în teoria comerțului. În lucrările sale publicate

mai târziu el a prevestit importanța inovațiilor tehnologice în favoarea comerțului și modelului de investiții. [8, p. 195] Conform teoriei lui Vernon, investițiile străine directe americane în 1960 pot fi explicate, în primul rând, ca rezultat al avantajului competitiv american în inovația produsului și dorința firmelor americane de a opri sau a preveni creșterea concurenței străine.

Un lucru adăugător, care a influențat acest subiect referitor la schimbul avantajului comparativ cu cel competitiv, a fost efectuat de Michael Porter, profesor la Școala de Business a Universității Harvard. Prin cercetările sale extensive, Porter a încercat să explice din ce cauză firmele unor țări posedă mai multă competitivitate în sectoare industriale specifice în comparație cu firmele din alte țări. [9, p. 179] De exemplu, Statele Unite sunt foarte puternice în construcția de avioane, atunci când Japonia posedă avantaj în electronică și industria de automobile. Prin acest studiu detaliat și empiric extensiv al modelului de comerț al mai multor țări, Porter a identificat determinanții acestor modele, cel puțin, la nivelul țărilor industrializate.

Principala descoperire a cercetărilor lui Porter a fost corelația dintre caracteristica internă a economiei naționale și mediul firmelor domestice, care favorizează ori împiedică dezvoltarea avantajului competitiv în anumite industrii. Conform teoriei lui Porter, câteva aspecte ale economiei naționale au particularități importante: cultura națională și influența sa relevantă asupra activităților economice, statutul capitalului și al forței de muncă, natura cererii efective, condițiile de suport al industriilor și structura industrială a economiei. Acești factori, conform teoriei lui Porter, determină condițiile concurenței domestice, care influențează în continuare concurența internațională în sectoare speciale ale economiei.

Folosind sectoarele speciale ca unități pentru analize, în loc de firme individuale ori economii naționale în întregime, Porter a demonstrat că o economie cu avantaj competitiv într-un sector special va avea permanent câteva firme puternice în acest sector. Concurența domestică intensă între aceste firme oligopolistice confirmă poziția puternică a acestor firme în concurență pe piața internațională.

Astfel, pentru Porter avantajul competitiv al firmelor japoneze în industria automobilelor și electronicii este argumentat prin existența supraconcurenței acestor industrii pe piața domestică. Această supraconcurență în Japonia a fost concentrată în câștigul segmentelor de piață mai degrabă decât sporirea la maximum a profitului și realizat, în primul rând, prin inovarea produsului, aplicarea tehnologiilor în procesele productive și o mare atenție controlului calității, mai degrabă decât prin competiția prețurilor caracteristică firmelor americane. Concurența oligopolistică intensă la nivel domestic, a conchis Porter, promovează o bună explicație a concurenței internaționale a firmelor japoneze în anumite sectoare și nu alți factori, fără îndoială, mai mult decât posibil cărdășia corporativă sau intervenția guvernului prin diferite politici.

În lucrările sale Porter accentuează importanța diferenței politicii naționale ca explicație a competiției internaționale. Porter a demonstrat în mod efectiv că guvernele naționale joacă un rol important în activitatea firmelor prin promovarea politicii de a sprijini sau a constrânge efortul lor în dezvoltarea avantajului competitiv. Guvernul, aprobând o politică sau alta, poate sprijini sau împiedica implementarea factorilor cerere-ofertă afectând succesul unui sector specific. Mai mult ca atât, guvernul, de exemplu, poate proteja industria articolelor pentru copii de competiția internațională până când acest sector va deveni suficient de puternic ca să poată deveni competitiv pe piața internațională. Guvernul, de asemenea, poate sprijini inovațiile tehnologice prin suportul cercetare și dezvoltare asistând firmele domestice să câștige acces la tehnologiile străine și să protejeze proprietatea intelectuală de competitorii străini. Pe scurt, guvernul poate lua decizii pe termen lung de perspectivă și să aprobe politici care ar sprijini un mediu favorabil pentru acel sector care ar deveni competitiv pe piața internațională.

Porter, pentru a înlocui termenul accentuat tradițional în economia neoclasică „avantajul comparativ” cu „avantajul competitiv”, a sprijinit viguros în cercetările sale ideea că la general

avantajul în comerțul internațional, cel puțin în industriile înzestrate cu tehnologii avansate, poate fi și a fost creat intenționat prin politicile corporative și naționale. Avantajul comparativ sau competitiv rezultă din deliberarea deciziilor corporative și identificarea politicii guvernului mai degrabă decât ar apărea ca un cadou din partea Naturii-Mamă. Dacă competitivitatea internațională, într-adevăr, este bazată pe creșterea dezvoltării tehnologice, dezvoltarea abilităților profesionale prin acțiune, economie de scară, apoi firmele individuale sunt responsabile pentru crearea avantajului competitiv, totodată, guvernele pot avea un rol decisiv în promovarea firmelor naționale pe piața internațională.

Cea mai importantă și, fără îndoială, cea mai controversată dezvoltare care a schimbat teoria convențională a comerțului internațional este „teoria comerțului nou”, la general cunoscută mai mult ca „teoria comerțului strategic”. Teoria comerțului strategic, în opinia economiștilor, este culminarea schimbărilor anterioare ale teoriei comerțului convențional, deoarece ea a încorporat aprecierea crescândă a competiției imperfecte, economie de scară, economie de scop, a învăța din practică, importanța cercetare și dezvoltare și, nu în ultimul rând, rolul surplusului tehnologic. Teoria comerțului strategic este semnificativă, deoarece ea a schimbat baza profesiei în economie, angajament fără echivoc referitor la comerțul liber. Teoria comerțului strategic a provenit din dezvoltarea noilor mecanisme analitice și rolul crescând necorespunzător al teoriei comerțului convențional și incapacitatea acestei teorii de a explica creșterea numărului problemelor în comerțul internațional dintre țările dezvoltate și, în special, dintre SUA și Japonia în anii 1980. [10, p. 10] Aplicarea noilor metode în teoria comerțului, asociată cu o promovare importantă teoretică în domeniul organizațiilor industriale, impune opțiunea de a dezvolta o alternativă modelului H-O. Modelul matematic al competiției imperfecte și modelele jocurilor teoretice, au fost încorporate pentru prima dată în teoria comerțului la începutul anilor 1980 de James Brander și Barbara Spencer (1983), doi teoreticieni ai organizațiilor industriale. [11]

Sub condițiile competiției perfecte, comportarea strategică este imposibilă, deoarece comportarea unei sau chiar mai multor firme nu pot schimba semnificativ piața sau condițiile celorlalte firme. Totodată, dacă costul unei unități într-o oarecare industrie va continua să scadă, atunci când producția crește (economie de scară), producția totală a firmelor se va dezvolta, însă numărul firmelor va scădea. Economie de piață într-o industrie înseamnă că piața va suporta numai una ori chiar câteva firme mari; aceasta înseamnă că industria a devenit oligopolistică și piața va fi dominată, eventual, de câteva firme. Aceasta va permite ca în comportarea sa o firmă să facă diferențe și să anuleze deciziile altor firme. Dacă competiția imperfectă sau oligopolistică există, atunci venitul de monopol ori profitul înalt excepțional există în acest sector economic; venitul sau supraprofitul poate fi capturat de un număr mic de firme sau, poate, chiar de o firmă. Firmele individuale, după aceasta pot promova strategii corporative pentru creșterea profitului lor sau a venitului.

Firmele oligopolistice pot identifica conștient acțiuni care anticipează comportarea concurenților. Dacă sunt reușite, aceste acțiuni permit firmelor să câștige mai mult spațiu din piață în comparație cu activitatea pe piață în condițiile competiției perfecte. De exemplu, firmele oligopolistice promovează strategii în care ele ajustează prețurile proprii și cantitatea producției cu scopul de a modifica prețurile și cantitatea producției firmelor concurente. Cercetările arată că pentru a menține dominația pe piața oligopolistică, firmele folosesc două strategii importante: de dumping (vânzarea la preț mai jos pentru a scoate afară concurenții din aria produsului) și de prioritate (prin investiții uriașe în capacitățile de producție pentru a împiedica intrarea altor firme pe piață).

Competiția imperfectă sau oligopolistică este practică în așa-numitele industrii de mare tehnicitate caracterizate de economii la scară. Sectoare care mai mult ca probabil devin oligo-

polistice includ calculatoarele, semiconductoarele, biotehnologia; aceste tehnologii, se înțelege, sunt identificate și de majoritatea guvernelor ca o culme de comandă a economiei informa-tive. Multe dintre ele sunt duble tehnologii, deoarece sunt foarte importante pentru competiție în ambele domenii - militar și economic.

Teoria comerțului strategic acceptă existența competiției imperfecte sau oligopolistice și su-gerează guvernelor să promoveze acțiuni speciale în sprijinul firmelor oligopolistice. Guvernele, prin adoptarea unor politici, pot asista firmele naționale în generarea efectelor externe pozitive (surplusuri tehnologice) și să treacă profitul de la firmele străine la cele naționale. Economisții au apreciat timp îndelungat că națiunea cu putere de piață suficientă poate implementa tarife optimele și în felul acesta să schimbe condițiile pieței în favoarea lor. Prin restrângerea importu-lui și descreșterea cererii pentru un product, o economie mare poate fi capabilă să influențeze prețurile mărfurilor de import în așa fel încât ele să fie reduse. Teoria comerțului strategi a mers totuși mai departe în comparație cu teoria optimală a comerțului în recunoașterea capacității națiunilor să intervină efectiv în problemele comerțului și prin aceasta să câștige disproportio-nat. Decizia guvernului de a sprijini proiectele firmelor domestice de majorare a aptitudinilor de producție ori de a da un semnal de intenție de a construi capacități excesive de producție legalizează politica strategică a comerțului. Prin folosirea subvențiilor pentru firmele naționale sau prin protecția directă a industriei domestice guvernul poate împiedica firmele străine să pătrundă în sectoarele specifice ale acestei industrii. Deoarece scara minimă a producției este necesară pentru a atinge eficiență, special în domeniul industriilor de mare tehnicitate, avanta-jul de a fi primul încurajează strategia investițiilor prioritare.

#### BIBLIOGRAFIE

1. A. Montchretie. *Traite d'économie Politique*; E. Heckcher. *Mercantilism*, L., 1935, 345 p.
2. Ronald L. Rogowski. „Modern Capitalism: Enthusiasts, Opponents, and Reformers,” in *The Cambridge History of Capitalism*, Volume II: *The Spread of Capitalism*, edited by Larry Neal and Jeffrey Williamson. Cambridge University Press, 2014, chapter 12, p. 245-344.
3. Richard Caves and Ronald Jones quoted in David B. Yoffie and Benjamin Gomes-Casse-res, *International Trade and Competition: Cases and Notes in Strategy and Management*, 2d ed. New York: McGraw-Hill, 1994, 388 p.
4. Wassily W. Leontief, „Domestic Production and Foreign Trade: The American Capital Positi-on Reexamined,” *Economia Internazionale* no.1, 1954, 332 p.
5. William A. Kerr and Nicolas Perdakis. *The Economics of International Business*, London: Chapman and Hall, 1955, 357 p.
6. Paul R. Krugman, Maurice Obstfeld, and Marc J. Melitz. *International Economics. Theory & Policy*, Ninth edition, Pearson Education, Inc., USA. 2012, 685 p.
7. Robert M. Solow, „Growth Theory,” in David Greenaway, Michael Bleaney, and Ian Stewart, eds., *Companion to Contemporary Economic Thought*, London: Routledge, 1991, 407 p.
8. Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay*. New York: Basic Books, 1971; and Vernon, „Interna-tional Investment and International Trade in the Product Cycle,” *Quarterly Journal of Economics* 80, no.2, May 1966, p.190-207.
9. Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*. New York, Free Press, 1990, 855 p.
10. David B. Yoffie and Benjamin Gomes-Casseres, *International Trade and Competition: Cas-es and Notes in Strategy and Management*, 2nd ed., New York: McGraw-Hill, 1994, p. 5-17.
11. James A. Brander and Barbara J. Spencer, „International R& D Rivalry and Industrial Stra-tegy,” *Review of Economic Studies* 50, 1983, p.707-22.

## ANALIZA PIEȚELOR ECONOMIILOR INOVAȚIONALE ÎN CONTEXTUL VALORILOR EUROPENE

### ANALYSIS OF THE INNOVATIVE ECONOMIES MARKETS IN THE CONTEXT OF EUROPEAN VALUES

**Alexandru GRIBINCEA,**  
doctor habilitat, profesor universitar,  
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

**Alexandru Alexandru GRIBINCEA,**  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*The emergence of a new innovative economic structure in developed countries is taking place today in qualitatively different conditions, which differ from previous periods of formation of a long wave of ascending economic conjuncture. Taking them into account in designing and implementing innovation policy is necessary because neglecting them can significantly restrict the possibilities of using R&D achievements and increasing the risk of negative consequences. It is therefore not surprising that in these countries special attention is paid today to these issues. This issue has become very relevant in the European Union - one of the world leaders in innovative transformations, where in-depth research has been carried out in order to identify these conditions and to assess the possibilities and risks of moving to a new economic structure. The purpose of the survey is the timely development of activities that help to preserve and enhance the innovative potential of the European region. This paper is dedicated to this particular results, which can be used critically in the theory and practice of innovative internal development.*

*Keywords: EU, European Economic Area, Advantages, Expansion, Trade, Export, Import, Research, Development, Innovation.*

**Introducere.** Progresul economiilor naționale europene se desfășoară sub influența inovațiilor și dezvoltării tehnologice. Țările europene nu dispun de resurse minerale, fosile, resurse de muncă, din care motive dezvoltă tehnologiile inovative și știința. Apariția unei noi structuri economice inovatoare în țările dezvoltate se desfășoară astăzi în condiții calitativ diferite, care diferă de perioadele anterioare de formare a unui lung val de conjunctură economică ascendentă. Luarea în considerare a acestora în elaborarea și punerea în aplicare a politicii de inovare este necesară deoarece neglijarea acestora poate restrânge în mod semnificativ posibilitățile de utilizare a realizărilor C&D și creșterea riscurilor de consecințe negative. Prin urmare, nu este surprinzător faptul că în țările europene astăzi se acordă o atenție deosebită acestor probleme. Această problemă a devenit foarte relevantă în Uniunea Europeană - unul dintre liderii mondiali în transformările inovatoare, unde în ultimii ani s-au desfășurat cercetări aprofundate atât pentru a identifica aceste condiții, cât și pentru a evalua posibilitățile și riscurile trecerii la o nouă structură economică.

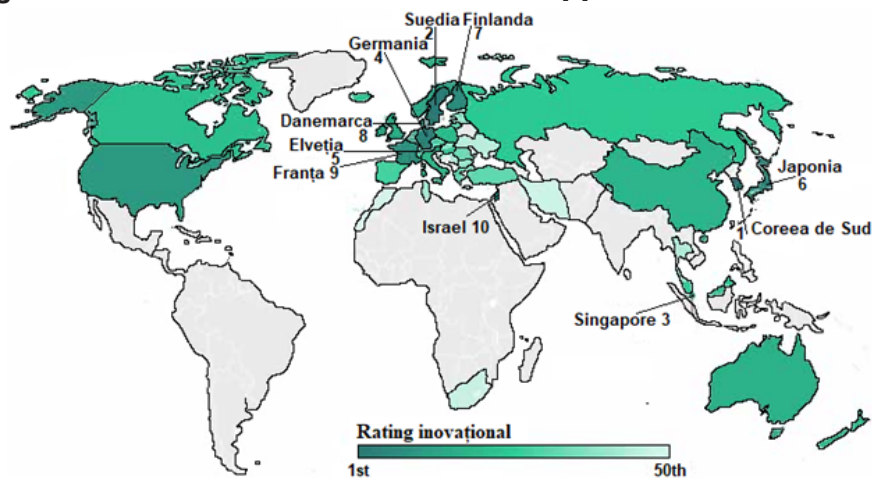


**Scopul cercetării** constră în investigarea dezvoltării în timp util a activităților care contribuie la conservarea și sporirea potențialului inovativ al regiunii europene.

**Rezultate și analiză.** În pofida faptului că creșterea economică s-a reîntors în Europa după aproape un deceniu de stagnare și criză, natura sa lentă și răspândirea relativ slabă a realizărilor de inovare sunt considerate frânele dezvoltării economice. Și acest lucru se întâmplă, în ciuda dezvoltării accelerate a multor tehnologii-cheie, cum ar fi Internetul, inteligența artificială, robotizarea. Acest paradox este în mare măsură explicat prin schimbările profunde care au avut loc în caracterul și dinamica inovației din ultimele decenii. [15] În ciuda dinamicii pozitive, ponderea publicațiilor de acces deschis, care contribuie la difuzarea cunoștințelor și a celor mai bune practici rămâne în Europa mai mică (30%) decât în SUA (35%). Există și mai mult în urma numărului de publicații comune ale sectorului privat și public, care reflectă gradul de cooperare dintre acestea - 30 de publicații pe milion de populație în Europa, față de 63,4 în SUA. Contrar unor poziții competitive puternice într-o serie de sectoare inovatoare ale economiei, cum ar fi calculul cuantic și telecomunicațiile, Europa se află în urmă în dezvoltarea unor noi domenii tehnologice, cum ar fi Baze Mari de Date și Internetul obiectelor (Internet of Things (IoT)). Ca fapt relevant, în iulie 2016, Parlamentul European a adoptat Directiva privind securitatea rețelelor și sistemelor informatice (Directiva NIS), care este concepută pentru a spori securitatea pe Piața Unică Digitală, prin asigurarea unui nivel comun de securitate a rețelelor și informațiilor în UE". [7] Europa se află în spatele Statelor Unite și ale Japoniei, iar în ceea ce privește proporția persoanelor angajate în sectorul privat de înaltă tehnologie, unde ocupă aproximativ 14% din forța de muncă, în timp ce în Statele Unite și Japonia, 16-17%. [16] Problema dezvoltării inovatoare a UE este exacerbată mai mult ca niciodată în legătură cu extinderea UE, deoarece noile țări aderente nu sunt capabile să se integreze în mod adecvat în procesul de inovare paneuropean stabilit. Ultimii șaiszeci de ani de dezvoltare a UE au dus la o schimbare a ideologiei actuale a integrării economice în UE, deoarece noile țări sunt extrem de nepregătite pentru integrarea cu UE. Cea mai recentă extindere a UE a dus la o creștere cu 25% a teritoriului său, o creștere cu 20% a populației, iar creșterea PIB-ului nu a depășit șapte procente. [2] Această tendință va fi accentuată în continuare ca urmare a extinderii viitoare a UE, deoarece potențialul inovator al expansiunii a fost epuizat.

Agenția Bloomberg Innovation Index 2018 a realizat o grupare a economiilor inovaționale 2018, realizată după șapte criterii, vizând concentrarea companiilor cu tehnologii de vârf, alocații pentru C&D și elaborări.

**Fig. 1.** Cele mai inovatoare economii din lume – 2018. [1]





SUA și-au găsit nișa pe locul 11, grație indicatorului performanței în învățământul superior, care include proporția noilor absolvenți implicați în procesele de producție. Indicatorul producției cu valoare adăugată (% din PIB pe cap de locuitor) a scăzut ușor. Îmbunătățirea indicatorilor de performanță (modificări ale PIB și PNB pentru angajați) nu au putut compensa pozițiile pierdute.

Investigațiile autorilor remarcă că investițiile masive în educație își aduc roadele în performanțe economice. Singapore a depășit economiile europene ca Germania, Elveția, Finlanda, ocupând locul trei datorită densității companiilor cu tehnologii de vârf, alocări financiare pentru cercetare, ponderea savanților pe cap de locuitor. În același timp, țara, ca și în 2017, se situează pe primul loc în clasamentul eficacității învățământului superior (STEM: Science, Technology, Engineering, and Mathematics). [1] Scopul ONU privind „Transformarea lumii noastre: o agendă în domeniul dezvoltării durabile până în 2030”, 8.2 sarcina constând în „obținerea creșterii productivității în economie prin diversificare, modernizare tehnică și inovare, inclusiv prin concentrarea asupra sectoarelor cu valoare adăugată mare și a sectoarelor cu forță de muncă intensă”. [9] Coreea de Sud pentru al cincilea an consecutiv rămâne în clasamentul Bloomberg. Samsung Electronics, fiind cea mai scumpă companie națională, deține locul doi după numărul de brevete din SUA după IBM. China a avansat cu două puncte până la locul 19, datorită ponderii semnificative a absolvenților în domeniul științific și tehnic, pe lângă inovatori precum Huawei Technologies Co, și creșterea numărului de brevete. Cercetările autorilor denotă că inovațiile nu avansează în acele țări, în care C&D sunt percepute doar ca cheltuieli, nu ca investiții. Japonia este una dintre cele trei țări asiatice, care și-au sporit ratingul, plasându-se pe locul șase. Franța a ajuns pe locul al nouălea, alăturându-se primelor cinci economii europene. Israelul este pe poziția a zecea pentru al doilea an, este singura țară care a depășit Coreea de Sud în ceea ce privește ponderea sa din PIB-ul investit în C&D.

Rolul Uniunii Europene în modelarea performanței naționale în materie de inovare este crucială, deoarece înviorarea și creșterea economică se sprijină preponderent pe inovații (spre deosebire de resursele naturale ale altor țări). Din aceste motive UE atrage „creierii” din alte țări, inclusiv est-europene, prin diverse programe, pentru a selecta cadrele științifice necesare. UE promovează aceste proiecte prin parteneriat cu Asociația Businessului European, HelpAge International, Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare și Centrul pentru Inovație și Dezvoltare Socială, [17] Programul Fondul pentru Tineri, [12] Mobilizarea de fonduri pentru cercetare, dezvoltare și inovare, [8] Granturile SEE și norvegiene, [6] Fonduri europene pentru Cercetare, dezvoltare tehnologică și inovare în sprijinul competitivității economice și dezvoltării afacerilor, prin Programul Operațional Competitivitate (POC), [13] PC7 este „cel de-al șaptelea Program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative (2007-2013)” sau „Programul Cadru 7”; [11], programe Cordis, [10] Proiectul SEERA-EI, Inițiativa Helsinki, Programul Erasmus+ este programul prin care UE sprijină educația, formarea, tineretul și sportul în Europa. Dispune de un buget de 14,7 miliarde EUR, bani cu ajutorul cărora peste 4 milioane de europeni vor putea câștiga experiență și avea acces la studii, formare și voluntariat în străinătate. [14] Programul Operațional Competitivitate (POC) susține investiții menite să răspundă nevoilor și provocărilor legate de nivelul redus al competitivității economice, în special în ceea ce privește (a) sprijinul insuficient pentru cercetare, dezvoltare și inovare (CDI) și (b) infrastructura subdezvoltată de TIC și implicit servicii slab dezvoltate, poziționându-se, astfel, ca un factor generator de intervenții orizontale în economie și societate, de natură să antreneze creștere și sustenabilitate. Următoarele domenii de specializare inteligentă au fost identificate în cadrul Strategiei Naționale de Cercetare Inovare 2014 - 2020 și vor fi susținute prin POC: bioeconomie; tehnologia informației și a comunicațiilor, spațiu și securitate; energie, mediu și schimbări climatice; econanotehnologii și materiale avansate [3] etc.

Fondurile acestea stipulează mobilitatea savanților, cercetătorilor, executarea cercetărilor, susținerea tezelor de doctor cu transmiterea instituțiilor receptoare a rezultatelor cercetării. În așa mod, se pot obține rezultatele cercetării, iar la dorință - și „creierii”. În așa mod, țările mai puțin avansate, care alocă capital financiar insuficient pentru știință, pot rămâne fără rezultatele cercetării și fără „substanța cenușie”. Indicele global de inovare (IGI) utilizează țări sau țări-zone geografice - definite de Națiunile Unite Divizia de statistică - ca unități de analiză atunci când evaluează performanțele inovatoare ale țărilor. Cu toate că se depun eforturi pentru a măsura clusterelor de inovare în interiorul țărilor, sunt grupări supranaționale, nu este explicit subiectul studiului în IGI. Acesta este un motiv bun. Marea majoritate a țărilor își proiectează oferta și cererea, politicile de inovare, în primul rând, la nivel național. Aproape nicio țară nu a delegat finanțarea sau gestionarea politicilor de inovare la nivel supranațional. [1] Uniunea Europeană (UE), compusă din 28 de state-membri (2018), este o excepție. La nivel supranațional controlează inovația directă și indirectă, utilizând la nivelul UE pârgii economice și politice. Acțiunile directe la nivelul UE se concentrează pe crearea platformelor transnaționale și transregionale parteneriate, precum și investiții în C&D și comercializarea inovațiilor. Strategia „Orizont 2020” presupune programul de cercetare și inovare, de exemplu, propune finanțare de inovare de aproape 80 de miliarde EUR pentru perioada de până în 2020. Multe reglementări ale UE influențează în mod indirect parametrii IGI (Indicele global de inovare), inclusiv condițiile-cadru. Ca exemple sunt crearea pieței unice europene, sprijinirea mobilității studenților, doctoranzilor și savanților, accesul la finanțare, normele armonizate, cu referire la rezultatele obținute în materie de inovare. Se iau în considerație proprietatea intelectuală (IP), reglementările actuale privind drepturile de proprietate intelectuală, comune la nivelul UE, inclusiv eforturile de protecție a brevetelor în întreaga Europă, mărcile comerciale, designul, valabile în toate țările UE.[10] În același timp, multe aspecte ale politicii și reglementării în materie de inovare (în special, în domeniul educației, dar și în domeniul proprietății intelectuale și a principalelor bugete ale C&D) sunt utilizate la nivel mondial, UE, subnațional. Finanțarea în UE pentru C&D reprezintă aproximativ 10% din totalul investițiilor publice în știință. Având în vedere acest lucru, o întrebare firească este:

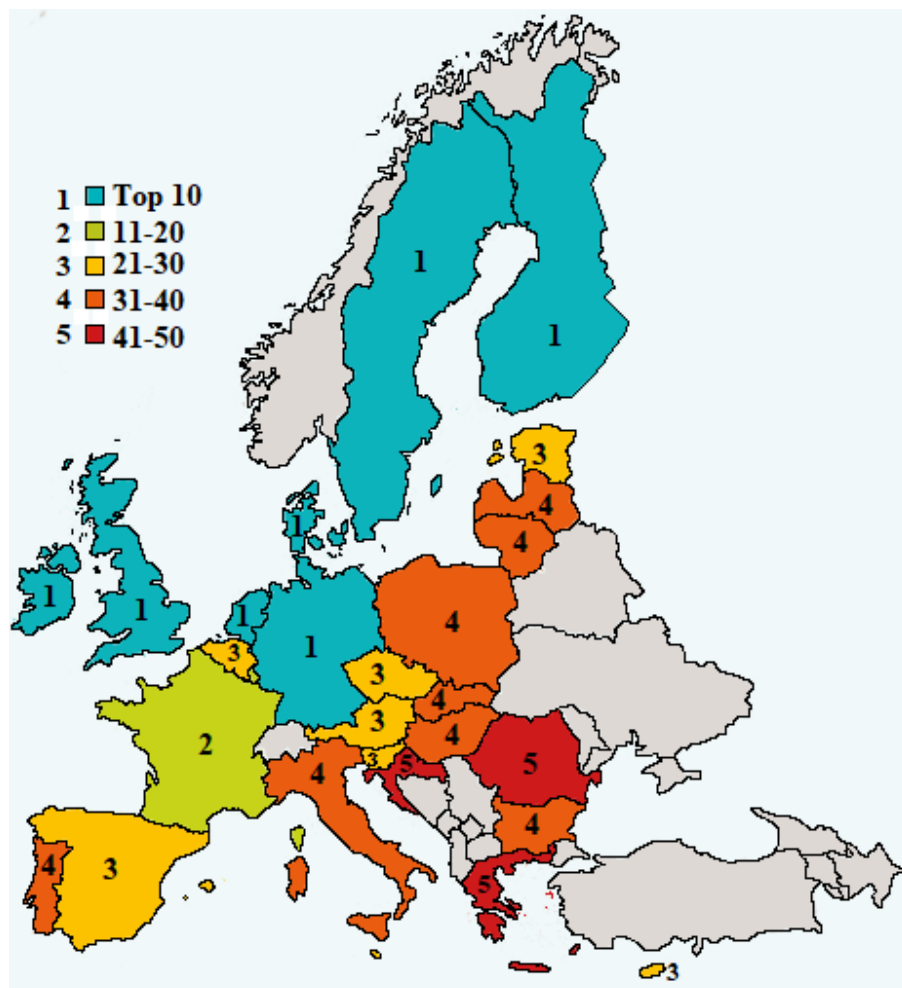
Tabloul de bord european al inovării (EIS) 2017 constată că UE se apropie de SUA, însă pierde teren în raport cu Republica Coreea, Japonia, Australia și Canada. Performanța UE în raport cu țările BRICS este semnificativă; conducerea sa asupra Chinei scade.

**Tabelul 1.** Puterea economică BRICS, 2018. [5]

Țara	Populația	PIB, mld. USD	PIB per capita, USD	economisirea activelor, mld. USD
Brazilia	198 mil.	2243	11,311	329
Rusia	143 mil.	2118	14,819	536
India	1,24 mld.	1871	1505	613
China	1,36 mld.	9181	6747	4589
RSA	58 mil	351	6621	43
Total BRICS	3 mld.	15,763	5250	6115
Mondial	7,3 mld.	73,982	10,420	18,496

După mai mulți ani de criză economică, politică și socială, Europa este acum pregătită să pună bazele viitorului său. Spre deosebire de incertitudinea SUA, Uniunea Europeană (UE) este dispusă să depășească dificultățile și să acceadă la zona de stabilitate, care deschide noi oportunități. Noi inițiative economice și politice îndrăznețe sunt propuse pentru a depăși criza. Creșterea economică susținută a revenit cu aproximativ 2%. Cu toate acestea, creșterea productivității rămâne lentă, dar cu potențial pentru o creștere economică mai puternică.

**Fig. 2.** Indicele global de inovare. [4]



**Concluzii.** UE continuă să își îmbunătățească poziția față de SUA, Japonia și Canada. Cu toate acestea, China atinge o rată de creștere a investițiilor de inovare de trei ori mai mare decât în Europa. În UE, performanța inovării a crescut în 18 state-membre și a scăzut în celelalte 10 state-membre. Conform rezultatelor inovării, autorii clasifică statele-membre ale UE în patru grupuri: liderii inovării - Danemarca, Finlanda, Luxemburg, Olanda, Suedia și Marea Britanie, a căror performanță de inovare este cu 20% mai mare decât media europeană; inovatori puternici - Austria, Belgia, Franța, Germania, Irlanda și Slovenia cu performanța de inovare apropiată de media europeană; inovatori de performanță medie - Croația, Cipru, Republica Cehă, Estonia, Grecia, Ungaria, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, Slovacia și Spania care

au indicatori sub media europeană; inovatori slabi - a Bulgariei și a României au cea mai mică performanță de inovare, sub 50% din media europeană. Obiectivele ONU în domeniul dezvoltării durabile stabilesc necesitatea stimulării către 2030 a activității inovatoare și sporirea semnificativă a numărului de colaboratori în domeniul C&D.

### BIBLIOGRAFIE

1. Bloomberg Innovation Index 2018. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <https://theworldonly.org/rejting-innovatsionnyh-ekonomik-2018/>
2. Eurostat. Quality report of the European Union Labour Force Survey 2018. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7870049/9518973/KS-FT-19-001-EN-N.pdf/82999927-d333-44b6-8743-49210af40882>
3. Fonduri UE. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <http://www.fonduri-ue.ro/poc-2014>, [https://fond-euro.ro/?gclid=Cj0KCQjwhuvlBRCEARIsAM720Hrgph0W9HbzwYscq\\_-gh0NsGv\\_MBeSrXy2u3wmHB4Rz6uEHRZs87YaAs-bEALw\\_wcB](https://fond-euro.ro/?gclid=Cj0KCQjwhuvlBRCEARIsAM720Hrgph0W9HbzwYscq_-gh0NsGv_MBeSrXy2u3wmHB4Rz6uEHRZs87YaAs-bEALw_wcB)
4. Global innovation index 2018. Geneva; WIPO, 2018.
5. Globalization Report 2018: What about the BRICS countries? [Citat 10.04.19]. Disponibil: <https://ged-project.de/ged-blog/improving-public-understanding-of-economic-globalisation/globalization-report-2018-what-about-the-brics-countries/>
6. Granturile SEE și norvegiene. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <https://www.eeagrants.ro/programe/cercetare/apeluri-cercetare>
7. Internetul Obiectelor. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <http://dataprivacyblog.tuca.ro/internetul-obiectelor-cu-bune-si-rele/>.
8. Mobilizarea de fonduri pentru cercetare, dezvoltare și inovare. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <http://ec.europa.eu/research>
9. Obiectivul ONU. Transformarea lumii. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <http://theworldonly.org/sustainable-development-goal-08/>, <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.
10. Programe Cordis <https://cordis.europa.eu/en>,
11. Programul Cadru 7. PC7. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <http://www.fp7.asm.md/node/1>,
12. Programul Fondul pentru Tineri. Disponibil: <http://www.eef.md/index.php?pag=page&id=912&l=ro>,
13. Programul Operațional Competitivitate (POC). Disponibil: <https://rbe.ro/fonduri-structurale-nerambursabile-europene-ue/question/fonduri-europene-pentru-cercetare-dezvoltare-tehnologica-si-inovare-in-sprijinul-competitivitatii-economice-si-dezvoltarii-afacerilor-prin-programul-operational-competitivitate-poc>
14. Programul Erasmus+. [Citat 10.04.19]. Disponibil: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about\\_ro](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_ro)
15. Salame Hoda, Gribincea A. Economie inovatoare: precondiții și factori de formare și dezvoltare. În Revista „Administrarea Publică”, 2017, martie, nr.1, pp. 91-99.
16. Știință, cercetare și inovare ... 2018 b: 192. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <http://ancd.gov.md/ro/content/infrastructura-cercetare-inovare>
17. Tinerii antreprenori din Moldova pot primi fonduri de susținere. [Citat 10.04.19]. Disponibil: <http://diez.md/2018/04/10/tinerii-antreprenori-din-moldova-pot-primi-fonduri-de-sustinere-de-pana-la-45-000-euro-detalii-despre-cum-poti-depune-dosarul/>

## СИСТЕМНОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НЕФОРМАЛЬНОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ КАК ТРЕБОВАНИЕ ВРЕМЕНИ

### SYSTEMIC OPPOSITION TO INFORMAL INSTITUTIONALIZATION OF POLITICS AS A REQUIREMENT OF TIME

Светлана НАУМКИНА,  
доктор политических наук, профессор, заведующая кафедрой политических  
наук и права государственного учреждения «Южно-украинский национальный  
педагогический университет имени К. Д. Ушинского», г. Одесса, Украина

#### SUMMARY

*Considered are The questions of «crony capitalism», which is one of the characteristics of modern Ukraine are considered. It is shown that informal institutions continue to dominate the formal and klienterna patronage ties, personal loyalty and affiliation to a particular clan (of a certain circle of family, friends and business partners) remain an organizational pattern policy.*

*The analysis allowed to make conclusions regarding the factors which create scope for informal institutions in Ukraine.*

**Keywords:** *patrimonial nature of the political regime, clan-oligarchic elite, nepotism, informal political institutions, corruption, European model of modernization.*

Для Украины по-прежнему одной из характерных черт остается «кумовской капитализм» – разновидность капиталистической экономики, в котором вместо принципа личной эффективности используется принцип эффективности клана. Такой тип экономики приведет к появлению кланового государства, «основная функция, по авторитетному мнению А. Тертычного и А. Бородавки, заключается в обеспечении благоприятных условий работы крупнейших кланов, обеспечении разграничения их интересов, создании преимуществ перед всеми другими участниками политической и экономической жизни», [1, с. 86] что, действительно, четко просматривается в социально-политической и экономической жизни Украины, несмотря на повышение активности и возрастание политической культуры народа после двух революций XXI века (2004 и 2014 годов), которые, к сожалению, не увенчались существенными позитивными изменениями, на которые рассчитывал украинский народ, и которые были обещаны с «большой трибуны».

Можно в определенной степени согласиться с А. Фисуном, который в анализе постреволюционных изменений, констатируя рост демократичности и открытости политической системы, в то же время указывает, что «патримониальная природа политического режима, принципы его организации и функционирования остались прежними. Неформальные институты продолжают доминировать над формальными, а клиентарно-патронатные связи, личная лояльность и принадлежность к тому или иному клану (определенного круга родственников, друзей и деловых партнеров) остаются организационным паттерном политики. Такие патримониальные принципы продолжают быть определяющими при образовании политических партий, назначениях на большую часть государственных долж-

ностей и во взаимоотношениях политических акторов на государственном и региональном уровнях». [2]

Тенденцию к непотизму демонстрируют все сегменты украинского политикума. Украинская исследовательница Г. Грабина совершенно справедливо считает, что «родственные связи» представителей украинского социума власти выступают своеобразным «амортизатором» борьбы различных групп за политический ресурс. Соучастие в контроле над ключевыми предприятиями и даже отраслями экономики, взаимные инвестиции в различных (иногда полярных) политических проектах, наличие «собственных» фракций в парламенте различных созывов дают возможность представителям руководящего класса комфортно чувствовать себя, независимо от того, в каком из лагерей они сейчас не находились – в провластном или оппозиционном». [3, с. 58] К сожалению, ничего не поменялось ни после «оранжевой» революции, ни после «Революции Достоинства». Почти три десятилетия независимости не освободили страну ни от трендов непотизма, ни патернализма, ни «сословной замкнутости».

Правда, де-юре все выглядит достаточно пристойно и демократично. Так, украинское законодательство с целью дальнейшей демократизации общества закрепило нормы, направленные на предотвращение непотизма. В Законе Украины «О предотвращении коррупции» (ст. 27) закреплены нормы об ограничении совместной работы близких лиц. [4] Далее – такие законы, как «О государственной службе» (ст. 32) [5] и «О службе в органах местного самоуправления» (ст. 12) [6] определяют перечень лиц, относящихся к категории «близкие». Но это не только не решило проблему, а наоборот, ее усугубило. Причину такого расхождения между «де-юре» и «де-факто» попытался объяснить украинский политолог М. Разумный, утверждая, что Украина имеет архаическую социальную мощную организацию, построенную на неформальных взаимоотношениях, неписаных правилах, коррупции, теневой экономике, клиентелизме. Наше общество не имеет достаточного опыта и компетентности для того, чтобы в нем надежно функционировали механизмы представительной демократии» [См. подр.: 7, с. 16].

Издание «The Economist» составило в 2016 году рейтинг кумовства, в котором Украина заняла пятое место (после России, Малайзии, Филиппин и Сингапура). [8] Целью исследования ставилось выяснение, насколько тесно успешные предприниматели связаны с государственными структурами и способствуют развитию «кумовского капитализма» (англ. Crony capitalism). Аксиоматическим является утверждение, что в такого рода государствах – в государствах с клановой экономикой успех в бизнесе зависит от личных связей бизнесменов с государственными чиновниками. Поэтому есть все основания характеризовать модель современной украинской элиты как кланово-олигархическая.

По мнению А. Сахань, в Украине политико-управленческая сфера деятельности превращается в постоянные семейно-профессиональные касты, которые воспроизводят себя в детях и внуках и подгоняют определенные институты под интересы своих семей, которые стоят во главе соответствующих учреждений [9, с. 192].

Функционирование неформальных политических институтов в отечественном политическом процессе приводит к сужению публичного пространства, осложнению циркуляции элит и созданию ситуации монополии на политическом рынке. В то же время существует понимание того, что для политической модернизации Украины необходимо должное институциональное обеспечение функционирования демократии, при котором было бы минимизировано разрушительное воздействие взрывных неформальных институтов. Если сделан выбор в пользу модернизации по европейской модели развития, то это предполагает недекларативно последовательное противодействие разнообразным неформальным подрывным институтам.



В условиях курса Украины на евроинтеграцию неприемлема ситуация, при которой неформальный подрывной институт коррупции фактически стал социально легитимным явлением. Как результат невысокой антикоррупционной политико-правовой культуры населения сохраняется высокий уровень толерантности коррупции, особенно на бытовом уровне (так называемый коррупционный прагматизм).

Если обратиться к Индексу восприятия коррупции, который определяет ежегодно Transparency International, то за последние 5 лет Украина поднялась с 26 баллов только до 29 баллов (это сто тридцать пятое место из числа государств, охваченных индексированием). Вряд ли можно говорить о прогрессе в Украине в борьбе с коррупцией, даже несмотря на создание новых антикоррупционных учреждений (особенно на фоне конфликтов вокруг антикоррупционных структур в Украине, которые развернулись в конце 2017 года, а также отсутствия до сих пор такого необходимого, в условиях сложившегося в украинских реалиях, судебного звена, как антикоррупционный суд).

В то же время данное понятие также вызывает в обществе, как среди ученых, так и граждан поляризацию публичного дискурса о целесообразности появления антикоррупционного суда в Украине. Логика правового государства базируется на том, что каждый суд уже имманентно должен быть антикоррупционным, поэтому появление специального антикоррупционного суда видится в определенной мере неуместным. Стоит подчеркнуть, что антикоррупционные суды – традиция, существующая в основном в слабо развитых государствах (например, это пустило корни в Уганде, Кении и других странах такого же уровня развития).

Существующий украинский вариант демократии, охарактеризованный А. Фисуном как неопатримониальный, «основывается на сочетании формальной и неформальной конкуренции различных клиентарно-патронатных сетей по захвату ключевых позиций генерирования ренты в сфере государственного управления и контроля основных отраслей экономики». [10, с. 12–13] Значительное влияние неформальных политических институтов на политику Украины оказывает появление институциональных дефектов в инфраструктуре политического управления страной, поскольку сужается публичное пространство, осложняется циркуляция элит, монополизируется политический рынок. В то же время рассмотрение вопроса по обвинению Украины в коррупции в высших эшелонах власти свидетельствует о назревшей потребности изменения процесса судопроизводства, в том числе и путем создания специализированного суда.

Для политической модернизации Украины необходимо соответствующее институциональное обеспечение функционирования демократии, при котором было бы минимизировано влияние неформальных институтов. Если сделан выбор в пользу модернизации по европейской модели развития, то это обязывает украинское государство к недекларативно последовательному противодействию разнообразным неформальным подрывным институтам. Для конструктивной эволюции институциональной инфраструктуры необходимо существенное уменьшение роли на политическом рынке институтов этого типа. Это может способствовать институциональному укреплению государства, прежде всего – деконструкции неформальных институтов.

Проведенный анализ позволяет сделать выводы относительно факторов, которые создают широкое поле деятельности для неформальных институтов в Украине:

- не сконструирована институционально развитая государственная архитектура;
- процессы политической институционализации в Украине происходят крайне хаотично;
- политическая система направлена не на производство «общего блага», а на неопатримониальные практики получения ренты;



- руководящая элита склонна к решению вопросов с помощью неформальных институтов и практик;

- обновление элит происходило не столько путем ротации, сколько путем репродукции;

- процесс воспроизводства власти стал практически неподконтрольным украинскому обществу;

- произошло слияние власти и собственности в использовании в частных интересах функций государства и в доминировании патронажно-клиентарных сетей, в структурировании политического рынка;

- сохраняется квазипартийная система, при которой определенные структуры (кланы, бизнес-группы и др.) получают политическое обрамление, но не становятся политическими партиями по сути.

Партийные субституты создаются финансово-промышленными группами, олигархическими структурами и т. д., что делает невозможным политическую конкуренцию, прежде всего во время выборов. «Клиентарно-патронажные сети олигархов, под видом политических партий, конкурируют в рамках формальных электоральных механизмов, однако основной задачей и содержанием политической борьбы является захват и распределение государства для установления контроля над источниками ренты» [11, с. 10];

- частные бизнес-интересы и государственная политика взаимосвязаны: «бизнес институционально косвенно контролирует власть, а власть опосредует развитие дружественных (аффилированных с властными элитами) бизнес-структур. Отечественные финансово-промышленные политические группы используют власть для контроля над финансовыми потоками и их перераспределением в свою пользу. Создается впечатление «приватизации» государства кланово-корпоративными структурами. Получение ренты стало мотивационным «двигателем» политической конкуренции;

- среди критериев отбора кадров на важные государственные и политические должности большое значение имеет наличие родственных или иных близких связей, совместных бизнес-интересов, лоббистской деятельности или протекции во властных кругах.

Укорененность неформальных институтов в Украине свидетельствует о «недомодернизованном характере государства, в котором неопатримониальные практики не дают утвердиться рационально-бюрократической модели организации государственной власти». [12, с. 384]

Безусловно, один из путей выхода из этой ситуации лежит в плоскости политической культуры. Главные инструменты процесса минимизации влияния подрывных политических институтов, по нашему мнению, лежат в плоскости формирования такого ценностного мировоззрения (аксиосферы), которое отрицает приемлемость использования инструментов разрушительной институционализации в развитии государственности на принципах демократии.

Итак, доминирование неформальных институтов, клиентарно-патронатных отношений, коррупционных схем, прикрывающихся фасадом демократии, стали визитной карточкой ряда государств постсоветского пространства, прежде всего – Украины. Именно эти неформальные институты задают логику развития политических режимов. Выборы не являются механизмом периодической ротации власти, а способом получения политической ренты, учитывая неопатримониальную природу украинского политического режима, в котором ведущее место в системе власти занимают представители неопатримониальной бюрократии, существенно трансформированы место и роль политических партий и т. п.

Неформальное политическое институциональное пространство влияет на формирование параметров политического процесса Украины со времени провозглашения

ее независимости. Формальные правила неизменно подрывались и подрываются неформальными, в результате чего институциональными характеристиками государства является nepотизм (кумовство), клиентелизм, патронатные отношения и тому подобное. Сохраняется присутствие родственных связей в укреплении власти и коррупции («фамиллизация», по определению «Freedom House»). Руководящая элита склонна к решению вопросов с помощью неформальных институтов и практик. Процесс воспроизводства власти недостаточно подконтрольный обществу; частные бизнес-интересы и государственная политика взаимно переплетены. Несмотря на определенный рост демократичности и открытости политической системы, неформальные институты продолжают доминировать над формальными.

В любом государстве существует необходимость системного противодействия неформальной институционализации политики с учетом взаимопереплетения различных деструктивных неформальных институтов. Комплекс мероприятий, направленный против неформальной деструктивной институционализации, должен сочетать как репрессивные, так и превентивные механизмы, которые должны находиться исключительно в плоскости ценностей правового государства.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Тертичний, О., Бородавка, О. (2015). Кумівський капіталізм як явище сучасної економіки України. Вісник економіки транспорту і промисловості, 51, 84–88.
2. Фісун, О. А. (2016). Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні. Агора, 17, 9-13.
3. Грабіна, Г. В. (2016). Політична еліта України як уособлення субкультури влади. Грані, 3 (131), 55–61.
4. Закон України «Про запобігання корупції» (25 жовтня 2014). Голос України.
5. Закон України «Про державну службу» (31 грудня 2015). Голос України.
6. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (10 лип. 2001). Голос України.
7. Розумний, М. М. (2016). Виклики національного самовизначення. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень.
8. Comparing crony capitalism around the world. The Economist's crony-capitalism index (2016). Available from. In: <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2016/05/daily-chart-2>
9. Сахань, О. М. (2016). Непотизм як деструктивна складова сучасної політичної культури України. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2 (29), 286-293.
10. Фісун, О. А. Указанная работа.
11. Фісун, О. А. Указанная работа.
12. Мацієвський, Ю. (2016). У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991- 2014). Чернівці: Книги-XXI.

# ИССЛЕДОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ В РЕГИОНЕ

## RESEARCH AND FORECASTING OF MIGRATION FLOWS IN THE REGION

**Анатолий АХЛАМОВ,**  
доктор экономических наук, кандидат физико-математических наук,  
профессор, заведующий кафедрой экономической и финансовой политики  
Одесского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

### SUMMARY

*The paper shows the importance of managing migration processes for stabilizing the labor market in order to determine the country (region) population categories and labor resources, as well as develop economic measures to stimulate the migration inflow (outflow) of the population in the necessary scales and directions to increase the contribution of external migrations to the demographic and labor potential of the country, and changes in the direction of internal migration flows in accordance with socio-economic and national interests of the country and its regions. Mathematical and economic-mathematical modeling in the management of labor migration is considered as an integral part of the mechanism for stabilizing the region's labor market.*

Одной из самых актуальных внешне- и внутривнутриполитических проблем большинства стран в мире, на сегодняшний момент, является проблема внешней трудовой миграции граждан на территорию других стран. По разным оценкам число украинских мигрантов составляет от 3 до 8 миллионов человек.

Миграция является одним из существенных источников формирования структуры населения на определенной территории. Под миграцией населения будем понимать любое территориальное перемещение населения, связанное с пересечением как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований. Рациональное размещение населения способствует эффективному функционированию экономики, сглаживает региональные противоречия, устраняет внутреннюю социально-экономическую напряженность. Для любого цивилизованного государства важно, чтобы не происходила чрезмерная концентрация населения и экономики в одних регионах и запустение в других.

С одной стороны, страна заинтересована в наличии мигрантов в связи с ухудшением демографической ситуации и определением списка специальностей, в которые не идут работать жители Украины, с другой стороны, это может иметь губительные последствия для районов областей. Местные власти должны знать, сколько людей живет на их территориях.

Таким образом, одним из важнейших вопросов изучения миграции населения является рассмотрение проблемы движения трудовых ресурсов. При этом, выделяют три тесно взаимосвязанных на практике формы движения трудовых ресурсов, являющиеся проявлением их распределения и перераспределения: территориальное, отраслевое и профессиональное перемещение.

Применяемые в настоящее время методики оценки взаимосвязей миграции и рын-

ка труда отличаются различными подходами и не всегда дают желаемый результат. Поскольку в основе миграционных процессов на территории Украины лежат огромные различия экономических, социальных, национальных, политических и иных условий, выявление региональных особенностей состояния миграционной ситуации так же важно, как изучение общих закономерностей, поскольку из частных суждений складывается целое. В связи с этим, необходима система показателей, позволяющая наиболее адекватно оценить миграционную ситуацию в стране и ее влияние на формирование трудового потенциала и на развитие регионального рынка труда.

Важным направлением в исследовании миграции населения является выявление территориальной неоднородности объектов по основным индикаторам. Для сравнения большого числа регионов, по разным характеристикам, с выделением из них сходных единиц (типов, групп) и для выявления факторов, определяющих существующие между регионами различия, широко используются методы многомерного статистического анализа. Для решения задач классификации территориальных единиц в научных исследованиях часто используется кластерный анализ.

Существенную помощь в проведении эффективной миграционной политики для стабилизации рынка труда региона может оказать разработка математических моделей, позволяющих исследовать миграционные процессы в динамике, оценить реальное и потенциальное развитие миграции. Комплексное изучение миграции возможно с использованием экономико-математических и математических методов путем построения определенных моделей. Моделирование в экономике связано с рядом особенностей, основными из которых являются: сложность экономических явлений и процессов, необходимость обеспечения массовости наблюдений, сложность выбора экономических показателей, динамичность и неопределенность экономического развития, наличие временного лага, сложность проверки адекватности модели и др.

Моделирование представляет собой циклический процесс и состоит из нескольких этапов: построение модели, изучение модели, перенос знаний с модели на объект, проверка и применение знаний. Такая схема процесса моделирования способствует тому, что знание об объекте постоянно расширяется и уточняется, при этом сама модель совершенствуется.

Миграционные процессы отличаются высоким уровнем сложности и малой точностью, что связано с особенностями сбора информации о миграционных процессах, большим количеством теоретических подходов, соответственно, для моделирования миграции необходимо разнообразие применяемых для анализа математических средств. В основе моделирования миграции населения лежит достоверная статистическая информация и научная концепция явления. Причем, основное внимание уделяется связи между реальными участниками перемещений и факторами миграции.

Моделирование движения трудовых ресурсов предполагает установление четкой зависимости направления движения трудовых ресурсов в территориальном, отраслевом, профессиональном плане и интенсивности движения от влияющих факторов. К настоящему времени, из-за сложности моделирования реальных миграционных процессов, в моделях отражаются социальные, экономические, психологические и прочие факторы, а также влияющие на процесс моделирования всевозможные случайные факторы, такие как изменение политической обстановки или природно-географических условий.

Несмотря на все достоинства экономико-математического моделирования, данный метод прогнозирования используется в нашей стране весьма слабо. Такая ситуация связана с влиянием следующих факторов: внушительные материальные и финансовые за-

траты, необходимые при построении качественной модели; низкая квалификация персонала и лиц, принимающих решения; недостатки самих моделей, в которых не могут быть учтены все аспекты человеческой деятельности.

Тем не менее, экономико-математические модели дают возможность анализировать и прогнозировать основные экономические и социально-демографические процессы, включая миграцию населения.

Существует несколько направлений прогнозного моделирования миграции населения:

- прогнозирование миграционных потоков на основе имитационных моделей;
- моделирование региональных систем расселения с выделением «опорных центров расселения»;
- прогнозирование численности и структуры миграционных потоков.

Прогнозирование миграционных процессов дает достоверные результаты только в том случае, когда верно выбраны объект, горизонт и метод моделирования, а также система показателей миграции, позволяющих охватить весь процесс как единое целое. Основным принципом определения объекта моделирования должен стать территориальный подход, то есть объектом изучения выступает регион (страна, область, район). При моделировании крупного региона целесообразно его разбиение на блоки, характеризующие менее крупные регионы. Причем, необходимо учитывать экономико-географические районы и типы поселения.

Прогнозирование миграционных процессов должно производиться с учетом таких факторов, как концепция развития страны, направление развития региона, правовые основы миграции, социальные проблемы занятости, потребность в рабочей силе, социально-демографические особенности рынка жилья, наличие информации об уровне жизни в регионе, а также политические межнациональные, межрегиональные и международные отношения.

Однако, основная трудность использования данной модели, заключается в выборе факторов и определении их влияния на миграцию. Только высококвалифицированный специалист способен добиться, чтобы модель адекватно отображала миграцию населения. Причем, прогнозы, сделанные разными экспертами, могут существенно различаться.

Еще одна сложность прогнозирования миграции заключается в том, что текущие показатели движения населения не могут быть перенесены на длительную перспективу. Так, экстраполируя сложившуюся динамику миграции для региона с определенными сальдо миграции, можно получить отрицательное значение численности населения. Поэтому модели, экстраполирующие сложившиеся тенденции, могут использоваться только для краткосрочного прогнозирования.

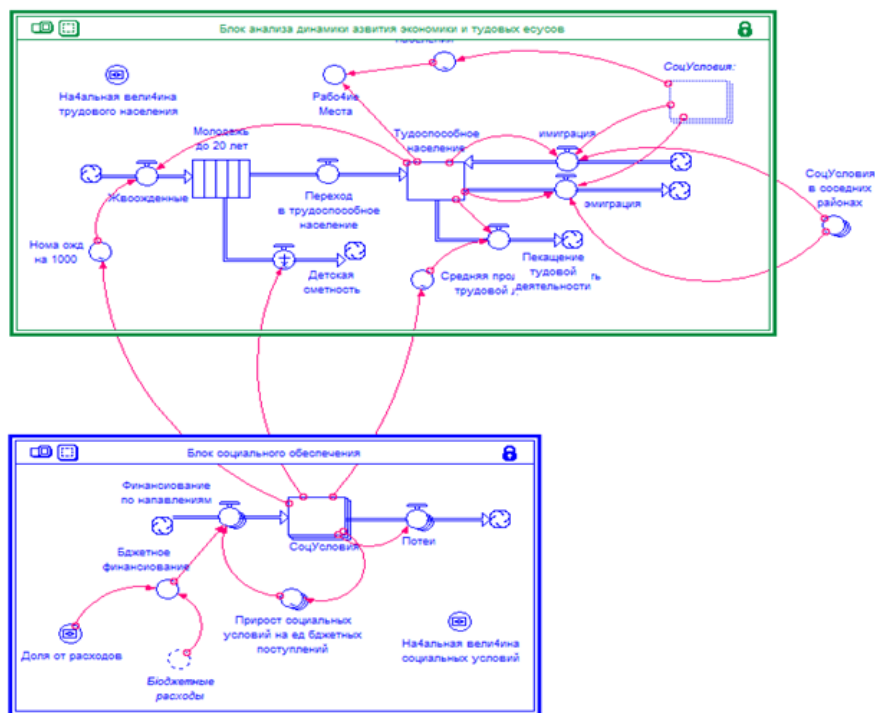
Моделирование, использующее операционный подход, выходящий за рамки математического моделирования, называется имитационным. Это процесс конструирования модели реальной системы и постановки экспериментов на этой модели. Целями такого моделирования являются: описание поведения системы, построение теорий, объясняющих поведение, прогнозирование поведения системы. Часто только имитационные модели оказываются единственным способом прогнозирования различных демографических процессов, в том числе миграции. Именно в таких моделях могут найти отражение все особенности социально-экономических систем.

К общим проблемам использования моделей миграции можно отнести недостаточность исходной информации и необходимость применения ПЭВМ в сочетании с экспертными оценками. Все это требует применения новых методов моделирования миграции и других целенно-графических явлений, а также совершенствования методики прогнозирования процессов трудовой миграции в Украине.

Для разработки имитационной модели была использована инструментальная система Ithink. [1] Модели, построенные с помощью Ithink, состоят из уровней и иерархий. Пользователь строит описание модели на высоком уровне с помощью сред моделирования процессов, каждая из которых позволяет создать модель одной подсистемы. Завершив описание, разработчик переходит на следующую ступень детализации и вводит в каждую подмодель необходимые конструкции. Между подмоделями устанавливаются связи, указывающие на взаимодействие подсистем. Построив модель, снабженную необходимым числом иерархических уровней, разработчик переходит в режим моделирования, чтобы определить математические связи между станциями, потоками и другими конструкциями.

Эта технология была использована при построении универсальной (настраиваемой) имитационной модели миграционного процесса на уровне района. В модели были учтены все факторы, влияющие на миграционные потоки. На рисунке 1 представлены диаграммы связи параметров модели. Поскольку Ithink «знает» эти связи, указание числовых значений переменных и всех необходимых связей между ними. Все прочие переменные будут выражены в виде алгебраических отношений в соответствии со связями, указанными в диаграмме запасов и потоков.

**Рис. 1.** Диаграмма связей основных элементов имитационной модели.



На базе разработанной модели были проведены имитационные эксперименты с данными по ряду районов Одесской области. Полученная информация позволила сделать вывод о том, что плотность потоков трудовой миграции заметно зависит от трех параметров: наличия рабочих мест, уровня медобслуживания и социальных условий.

Подводя итог обзора основных подходов к анализу миграционного движения, можно сделать следующие выводы:

- подавляющее большинство исследований сфокусировано на одной из составляющих миграционного процесса;
- используемый аппарат и степень проработанности проблемы в исследованиях различны;
- регулирование трудовой миграции должно являться составной частью единого механизма стабилизации рынка труда региона;
- основными направлениями управления должны быть прогнозирование в целях планирования и оптимального распределения трудовых ресурсов;
- не имея четкого представления о потоках внутренней и внешней миграции, невозможно спланировать развитие социальной инфраструктуры, ситуацию на региональных рынках труда и страны в целом.

Особенно это касается учета влияния на миграционные процессы комплекса региональных особенностей, состава анализируемых факторов и инструментария оценки их влияния, моделирования миграции населения с учетом пространственно-временной неоднородности.

Результаты прогнозов миграции необходимо учитывать при обосновании мер, направленных на обеспечение национальной безопасности, достижение сбалансированности спроса и предложения рабочей силы, обеспечение устойчивого экономического роста и перехода на инновационный путь развития экономики.

#### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Фролов, Ю. В. Управление знаниями - 2-е изд., испр. и доп. - М.: Издательство Юрайт, 2018, 324 с.



## INTEGRAREA CA FENOMEN DEFINITORIU AL SPAȚIULUI EUROPEAN

### INTEGRATION AS A DEFINING PHENOMENON OF THE EUROPEAN AREA

**Svetlana CEBOTARI,**  
doctor habilitat, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova

**Tatiana-Maria BODEAN,**  
masterandă,  
Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*In the conditions of the new geopolitical transformations, European integration is a phenomenon present in the European space, a phenomenon that ensures the economic and political stability and stability of the EU Member States. The present article analyzes the integration effects on the European space.*

**Keywords:** integration, economic cooperation, CAP, ECC, European citizenship, European currency.

Ideea unei Europe unificate a fost susținută și promovată de gânditorii și politicienii din toate timpurile, de la Platon până la Dante Alighieri, William Penn, cu un „Eseu pentru pacea actuală și viitoare a Europei”, Abatele de Saint-Pierre cu faimosul „Proiectul pentru a face pacea permanentă în Europa” (1713), Voltaire, J. J. Rousseau, Victor Hugo, Immanuel Kant etc. [3]

În 1923, liderul austriac al Mișcării paneuropene, contele Coudenhove Kalergi, a cerut crearea unor State Unite ale Europei. Idei similare au fost înaintate și de către ministrul francez de externe, Aristide Briand la 29 septembrie 1929 într-un discurs în fața Adunării Ligii Națiunilor de la Geneva privind crearea unei Uniuni Europene în cadrul Ligii Națiunilor. Scopul imediat a fost doar promovarea unei cooperări mai strânse între statele Europei, lăsând suveranitatea națională intactă.

Cooperarea economică în Europa este condusă de punerea în aplicare a Planului Marshall în 1947. Pentru a beneficia de ajutorul financiar din cadrul acestuia, statele europene trebuiau să îndeplinească o serie de condiții. Prima este, având în vedere resentimentele dintre națiunile europene, de a nu împiedica relansarea economică a Germaniei. A doua este de a întocmi o listă comună a solicitărilor lor. Pentru a pune în aplicare ajutorul financiar din partea SUA, în 1948 se creează OECE (Organizația Europeană de Cooperare Economică). [4]

Nu poate fi trecut cu vederea faptul că planul Marshall a fost, de asemenea, motivat de considerente de limitare a influenței sovietice din Europa. Cu timpul, apar inițiative politice mai puternice. Congresul de la Haga (7-10 mai 1948) duce la înființarea Consiliului Europei, formalizat prin Tratatul de la Londra la 5 mai 1949. Cu toate acestea, în anii 1950 au existat încercări mai ambițioase de dezvoltare, bazate pe gestionarea resurselor comune. Două proiecte sunt emblematice pentru această perioadă: unul în domeniul energiei (Comunitatea Europeană a Cărbu-

nelui și Oțelului) și unul în domeniul militar (Comunitatea Europeană de Apărare). Dar realizarea cu succes a CECO (Tratatul de la Paris semnat în 1951 și intrat în vigoare în 1952) și eșecul CEA (1954) va marca permanent strategia pentru realizarea integrării europene.

Odată ce principiul integrării economice a fost dobândit, există mai multe modalități de explorare. Puterea politică în Franța a fost mai degrabă favorabilă unui scenariu de multiplicare, după modelul CECO - punerea în comun a resurselor sectoriale sub îndrumarea autorităților supranaționale. Regatul Unit respinge orice idee de instituții obligatorii și promovează înființarea unei zone europene de liber schimb. În cele din urmă, partea Benelux apără o abordare multi-sectorială, constând în stabilirea unei mari piețe comune între statele europene. Această ultimă opțiune prevalează în negocierile Tratatelor de la Roma (semnat în 1957, intrat în vigoare în 1958), ceea ce duce la menținerea prelungită a Regatului Unit în paralel cu construcția Comunității Europene.

Tratatul de la Roma privind instituirea Comunității Economice Europene stabilește niște obiective temporale duble: este vorba de crearea unei uniuni vamale și a unei piețe comune. [6] O uniune vamală este o formă de integrare economică regională bazată pe principiul unei zone de liber schimb. Astfel, între statele părților interesate, nu mai există bariere tarifare sau cantitative (cote) în circulația mărfurilor. Dar uniunea vamală merge mai departe, deoarece statele trebuie să renunțe la un alt instrument al suveranității lor economice naționale: stabilirea liberă a taxelor vamale față de exteriorul zonei. Astfel, o uniune vamală impune transferul la nivel supranațional al determinării unui tarif extern comun. Tratatul de la Roma a stabilit ziua de 1 ianuarie 1970 ca termen-limită pentru formarea uniunii vamale între țările semnatare, realizată efectiv la 1 iulie 1968, moment în care intră în vigoare tariful extern comun. Articolele 2 și 3 din Tratatul de la Roma prevăd că, în afară de uniunea vamală, statele-membre ale CEE trebuie să creeze în cadrul lor o piață comună, bazată pe eliminarea barierelor din calea liberei circulații a mărfurilor și a serviciilor, a capitalului și a oamenilor.

Relansarea proiectului de integrare economică se face prin semnarea Actului Unic European (1986), care propune finalizarea pieței unice până la 1 ianuarie 1993. Acesta din urmă prelungește proiectul pieței comune și preia ideea de a crea libertatea de circulație a mărfurilor, a serviciilor, a capitalului și a persoanelor. În acest scop, noul tratat oferă CEE instrumente juridice specifice. Aceasta privește, pe de o parte, extinderea votului cu majoritate calificată în Consiliul UE în ceea ce privește instituirea și funcționarea pieței interne, excluzând impozitele și dispozițiile privind lucrătorii. Abandonarea recurgerii la unanimitate permite un progres mai semnificativ, deoarece nicio țară nu are dreptul de veto în aceste chestiuni. Pe de altă parte, principiul recunoașterii reciproce intră în vigoare. [1]

Dintre cele mai emblematice politici de gestionare în comun a resurselor economice este politica agricolă comună, introdusă în 1962. Tratatul de la Roma prevede includerea agriculturii în mișcarea de liberalizare a comerțului, deși statele semnatare nu acceptaseră până acum să supună aceste resurse jocului liber al pieței. Abia după Conferința de la Stresa din 1958 au fost formulate liniile generale ale viitoarei PAC. Sunt definite cinci obiective: creșterea productivității agriculturii, asigurarea unui nivel de trai echitabil pentru agricultori, stabilizarea piețelor agricole, asigurarea securității aprovizionării și asigurarea unor prețuri rezonabile pentru consumatori. Aceste obiective, uneori contradictorii, trebuie realizate urmând trei principii: unicitatea pieței agricole - aceasta implică libera circulație a produselor agricole între statele-membre și, prin urmare, eliminarea barierelor tarifare și netarifare în calea comerțului; preferința comunității - este vorba de favorizarea produselor din CEE printr-un sistem de „taxe” pentru importurile cu costuri reduse (care se aseamănă cu o formă de protecționism vamal la nivel de CEE); solidaritatea financiară între statele-membre - acest lucru se reflectă în înființarea FEOGA (Fondul european de orientare și garantare agricolă). Realizat de contribuțiile statelor-membre, are o misiune du-

blă: prin secțiunea „Orientare”, aceasta finanțează proiecte de modernizare structurală pentru exploatarea agricole; prin secțiunea „Garantie”, permite intervenția asupra prețurilor produselor (în maratonul agricol anual este definit un preț prag care este prețul minim la care importurile din țări terțe sunt autorizate să intre pe piața comunitară).

Eficiența PAC este demonstrată de faptul că CEE a devenit al doilea exportator agricol din lume, după SUA. Succesul PAC este totuși mai puțin clar în ceea ce privește garantarea unor prețuri scăzute pentru consumatori, deoarece politica protecționistă ridică prețul importurilor. Cu toate acestea, câștigurile de productivitate au compensat parțial acest efect.

Totuși în anii 1980 va fi necesară o reformă, PAC devenind o victimă a propriului succes. De fapt, atunci când este încă un importator net în agricultură, CEE captează resurse prin intermediul unor taxe, care vor putea alimenta sprijinul pentru prețurile europene, la fel ca și mecanismul de subvenționare la export. Prin devenirea unui exportator net, CEE este lipsită de veniturile din impozitul la intrarea produselor importate. Astfel, în 1985, PAC a absorbit 72,8% din cheltuielile comunitare. Pe de altă parte, CEE începe să amenințe poziția marilor puteri agricole tradiționale. Aceasta creează tensiuni în cadrul GATT, al cărui obiectiv este scăderea generală a barierelor tarifare în calea comerțului.

Prin urmare, obiectivele reformelor care au loc în anii 1980 și 1990 au dublul scop de a controla excedentele și de a minimaliza distorsiunile concurenței internaționale. Astfel, se iau în calcul reducerile prețurilor de intervenție, cotele aplicate (în special, în sectorul produselor lactate) și stimulentele pentru propuneri. [4]

Un pas important este Tratatul de la Maastricht (semnat în 1992, intrat în vigoare în 1993), care stabilește trei piloni de acțiune comunitară. Primul pilon se referă la Comunitatea Europeană (noua denumire adoptată de CEE, semn că nu mai este concepută exclusiv ca un simplu proiect economic). Deciziile se iau în conformitate cu metoda comunitară: inițiativa legislativă este deținută de Comisie, care garantează interesul supranațional, iar textele sunt apoi examinate de Consiliul Uniunii Europene și de Parlamentul European (în baza procedurii codeciziei). Al doilea pilon stabilește o politică externă și de securitate comună, iar cel de-al treilea pilon este cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor interne.

Tratatul mai prevede introducerea cetățeniei europene care o completează pe cea națională, stabilește obiectivul creării unei Uniuni Monetare, punând, astfel, bazele Uniunii Europene. [7] Adoptarea Tratatului de la Lisabona, semnat în 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, a marcat aprofundarea integrării prin crearea unui post de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate.

Succesul proiectului de integrare, granițele Comunității și, mai târziu, ale Uniunii sunt în mod constant împinse. Acest lucru nu este fără dificultăți, deoarece extinderile succesive reunesc în același grup economic țări cu niveluri foarte diferite de dezvoltare. Cele șase țări de la originea CEE au toate structuri economice apropiate. Chiar și Italia, a cărei economie este cea mai puțin dezvoltată în zonă, include o ramură industrială puternică, cu multinaționale precum Fiat, Olivetti sau Pirelli. Conducerea împreună cu celelalte state fondatoare a realizării unei piețe comune și a politicilor economice supranaționale nu reprezintă o problemă reală.

Prima extindere, care arată că Regatul Unit, Danemarca și Irlanda intră în UE în 1973, nu schimbă fundamental situația, deși Regatul Unit, un contribuitor net la PAC, este în favoarea punerii în aplicare a Fondului european de dezvoltare regională (1974), fapt în urma căruia ar avea de beneficiat Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord. Irlanda, care se află cu mult în urma Comunității, începe un proces de recuperare rapidă, bazat pe o politică socială și fiscală foarte atractivă pentru fluxurile de investiții directe.

A doua și a treia extindere aduce hotarele Europei spre Marea Mediterană (inclusiv Grecia în 1981, apoi a Spaniei și a Portugaliei în 1986). Cu toate acestea, aceste trei țări rămase în

urmă în domeniul dezvoltării industriale beneficiază de fonduri structurale și politici comune (în special PAC) de modernizare și creștere rapidă. În 1995, a patra extindere a adus Austria, Finlanda și Suedia în Uniunea Europeană. Aceste țări, caracterizate printr-un PIB pe cap de locuitor și un nivel de dezvoltare tehnologică mai mare decât media europeană, se încadrează cu ușurință.

Provocările apar mult mai clar cu cel de-al cincilea val (Cipru, Malta, Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia și Slovenia în 2004) și cel de-al șaselea (România și Bulgaria în 2007), care aduc în Uniune multe țări din Europa Centrală și de Est, care au rămas mult timp în sfera de influență a Uniunii Sovietice. Aceste state sunt de fapt foarte mult în urma nivelului de dezvoltare a statelor europene de la acea vreme (diferențele fiind mai mult sau mai puțin accentuate în funcție de țară), fapt ce creează o serie de dificultăți.

Primul obstacol este în domeniul agriculturii. Chiar dacă există diferențe mari între noile state-membre, sectorul agricol reprezintă o parte mult mai mare din ocuparea forței de muncă globale decât în alte economii europene. În plus, fermele se caracterizează prin fragmentare extremă și productivitate scăzută. Integrarea cu PAC pune aceste ferme mici în concurență directă cu producătorii din vechile state-membre, care sunt mult mai eficienți în ceea ce privește producția. În primii ani de aderare, aceasta duce la dispariția structurilor celor mai fragile și la creșterea sărăciei în zonele rurale, în special în Polonia și România. [4]

A doua problemă ridicată este aceea a fluxurilor migratorii. Noile state-membre combină atât un salariu foarte scăzut în comparație cu alte țări, cât și o rată ridicată a șomajului, legate, în special, de costurile industriale ale tranziției economice. Tentația este atunci expatrierea puternică, facilitată de afirmarea liberei circulații a persoanelor în cadrul Uniunii. Imigrația oficială provenind din noile state-membre a constituit, astfel, până la 5% din populația activă din Irlanda și peste 1,5% din cea a Regatului Unit sau a Spaniei. Aceste fluxuri de migrație influențează, fără îndoială, țările de origine, lipsindu-le de forță de muncă activă, o bază fiscală puternică și capitalul uman, deoarece aceste state sunt afectate de un exod real de intelectualitate. Acestea afectează, de asemenea, țările beneficiare ale acestei imigrații, în special, prin crearea unei presiuni descendente asupra salariilor mai mici și a concurenței, adesea în cele mai sărace cartiere, pentru accesul la anumite servicii, cum ar fi creșele sau locuințele.

O altă provocare pentru integrarea țărilor din Europa Centrală și de Est în UE este cea a concurenței fiscale și a politicilor sociale, fiind necesar un efort considerabil pentru a racorda sistemul de protecție socială cu puternice urme sovietice la noile standarde europene. Atunci când Tratatul de la Roma privind stabilirea CEE a fost negociat, necesitatea integrării monetare europene nu a fost încă clară. Într-adevăr, cele șase state-membre erau părți ale Sistemului Monetar Internațional introdus prin Acordul de la Bretton Woods (1944), care limitează fluctuațiile neregulate ale monedelor europene prin intermediul dolarului.

Cu toate acestea, colapsul treptat al SMI face ca problema stabilirii mecanismelor de convergență a monedelor europene să fie mai proeminentă la sfârșitul anilor '60. Instabilitatea cursului constituie, într-adevăr, un risc de schimb valutar. Astfel, este probabil să încetinească comerțul intracomunitar, punând, astfel, în pericol realizarea pieței interne.

În urma memorandumului scris în 1968 de către Raymond Barre, vicepreședinte al Comisiei Europene, Pierre Werner, premierul luxemburghez face un raport în 1970. Acesta propune înființarea, în termen de zece ani a unei Uniuni Economice și Monetare. Foarte ambițios, programul planificat de Werner nu rezistă crizei din 1971 (război indo-pakistanez), când președintele Nixon suspendă convertibilitatea dolarului în aur.

În 1988, la Consiliul European de la Hanovra, ideea adoptată deja în raportul Werner privind crearea unei monede unice este reînviată. Un comitet, prezidat de Jacques Delors, este responsabil de stabilirea etapelor tranziției către o Uniune Economică și Monetară. [5] Adoptarea unei monede unice reprezintă un pas important pentru integrarea economică a unui grup

regional. Este vorba aici despre realizarea unui transfer foarte important al suveranității către un nivel supranațional, deoarece statele renunță la posibilitatea de a face bani. Prin urmare, după un efort de mai bine de 40 de ani, în 2002 a fost introdusă moneda euro care este moneda oficială a 19 din cele 28 de state-membre ale UE. Comisia Europeană și Banca Centrală europeană sunt instituțiile responsabile de menținerea stabilității euro și de definirea criteriilor de aderare a noilor state la zona euro. Moneda unică – euro, în calitatea sa de dovadă tangibilă a integrării europene, are un șir de avantaje, printre care reducerea costurilor provocate de fluctuațiile cursului valutar, reducerea riscurilor cu aceleași cauze, intensificarea comerțului intracomunitar, susținerea concurenței eficiente, consumatorul având posibilitatea de a compara cu ușurință prețurile, atragerea investitorilor și partenerilor economici străini și, într-un final, datorită concurenței cu dolarul și yen-ul, reconfigurarea sistemului monetar internațional.

Deși instituțiile europene înțeleg oportunitatea de a interveni în politicile sociale și de angajare în câmpul muncii, este dificil de a forma o concluzie în ceea ce privește modelul social adoptat la nivel de comunitate europeană. Totuși unitatea statelor europene se remarcă prin adoptarea unor strategii sociale care își pun drept obiective soluționarea problemelor în acest domeniu. Strategia actuală este Europa 2020 adoptată în anul 2010 cu scopul de a fortifica Uniunea Europeană și de a susține o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii. Prezentată în martie 2010 de către Comisie, Strategia Europa 2020 vizează revigorarea economiei europene pe parcursul a zece ani, stabilind cinci obiective: creșterea ratei de ocupare a forței de muncă la, cel puțin, 75% (față de 69% din 2010) consacrarea a 3% din produsul intern brut pentru cercetare și dezvoltare (comparativ cu 2% din 2010), reafirmarea ambițiilor europene în lupta împotriva schimbărilor climatice, reducerea ratei sărăciei cu 25%, îmbunătățirea nivelului de educație prin reducerea ratei abandonului școlar la 10% și creșterea ponderii persoanelor cu vârsta cuprinsă între 30 și 40 de ani, cu studii superioare, până la 40%. Aceasta actualizează Strategia de la Lisabona adoptată în 2000, dar soldată cu eșec care urmărea să facă din Uniunea Europeană „cea mai competitivă și dinamică economie din lume”. [2]

În concluzie, poate fi evidențiat faptul că, la etapa actuală, Uniunea Europeană reprezintă efortul conjugat al marilor gânditori ai omenirii, încă din antichitate, fiind, în același timp, un rezultat al încercării liderilor politici de a asigura pacea și stabilitatea pe continentul european, factori care au determinat și unul dintre rolurile centrale în politica mondială.

## BIBLIOGRAFIE

1. Actul Unic European. În [http://publications.europa.eu/resource/cellar/2c740fbe-ca31-4042-878e-945d87f1c65c.0014.02/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/cellar/2c740fbe-ca31-4042-878e-945d87f1c65c.0014.02/DOC_2) (vizitat la 24.02.2019).
2. EUROPA 2020. O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii /\* COM/2010/2020 final \*/ În: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:RO:HTML> (vizitat la 20.02.2019).
3. Ideea europeană. În: <http://istorie.ucdc.ro/en/arhiva/16.%20Facultate.%209%20mai.%20Europa/Ideea%20europeana%20in%20ist.pdf> (vizitat la 29.01.2019).
4. L'intégration européenne. Éléments de cours <http://www.melchior.fr/chapitre/9-lintegration-europeenne> (vizitat la 30.01.2019).
5. Moneda euro. În: [https://europa.eu/european-union/about-eu/euro\\_ro](https://europa.eu/european-union/about-eu/euro_ro) (vizitat la 24.02.2019).
6. Tratatul de la Roma (CEE). În: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/ro/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome> (vizitat la 30.01.2019).
7. Tratatul UE. În: [https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_ro](https://europa.eu/european-union/law/treaties_ro) (vizitat la 03.02.2019).

## IMPACTUL DEZVOLTĂRII ECONOMICE ASUPRA INTEGRĂRII EUROPENE

### THE IMPACT OF ECONOMIC DEVELOPMENT ON EUROPEAN INTEGRATION

Alexandru GRIBINCEA,  
doctor habilitat, profesor universitar,  
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Ludmila TABACARU,  
doctorandă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Daniel PENCEA,  
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

#### SUMMARY

*Till present, the „European” issue remains controversial and questionable. During economic advance, beatitude, well-being, all countries are in euphoria, wanting and promoting various integrationist projects. The contradiction of the problem lies in the fact that „rich” countries have a need in „poor” countries to have a market for its products, an influx of tired, trained workforce. Economically developed countries in the EU are seeking to liquidate businesses in less advanced countries through mergers, acquisitions or closures (declared inefficient, polluting, etc.). This issue remains highly controversial because the European Union is currently implementing a policy of actively attracting a group of post-Soviet states - primarily Georgia, Moldova and Ukraine - into its Eastern Partnership program. The aim of the research is to investigate the advantages and disadvantages of the European project at the present stage.*

**Keywords:** economic integration, R&D, innovation, ECE, advanced technologies, welfare increase, living standards.

**Introducere.** Care este impactul integrării europene asupra dezvoltării socioeconomice a statelor postsocialiste, în ce măsură au fost speranțele noilor state-membre de a accelera implementarea strategiei de dezvoltare a politicii sub influența aderării la UE. Integrarea, conform uneia dintre definițiile clasice, este „un proces care are ca rezultat realizarea unității și integrității, coerența într-un sistem bazat pe interdependența elementelor specializate individuale”. Adică este un proces programat pentru un anumit rezultat. Ceea ce se întreabă, este rezultatul dorit de Moldova, care desfășoară în mod oficial un curs de integrare europeană și aproape a fost introdus acest obiectiv în Constituție. Țările mai puțin avansate doresc integrarea europeană din motivul managementului de stat defectuos, atragerea ISD, capitalului financiar, inovațional pentru a rezolva problemele naționale. Ajutoarele europene sunt utilizate preponderent pentru obiecte de infrastructură, ecologice (epurarea apei, construcții sanitare și de canalizare etc.). Investiții în industrie se remarcă doar în cazurile întreprinderilor poluante sau legate de resursele locale. Acest subiect rămâne extrem de controversat pentru că Uniunea Europeană implementează în prezent o politică de atragere activă pe orbita sa a



unui grup de state postsovietice - în primul rând, Georgia, Moldova și Ucraina - în cadrul programului Parteneriatului Estic.

**Scopul cercetării** constă în investigarea avantajelor și dezavantajelor proiectului european la etapa actuală. Autorii nu pretind că dea răspuns la toate întrebările. Subiectul a fost îngustat în mod deliberat până la o analiză a impactului integrării europene asupra creșterii economice și bunăstării.

**Baza metodologică a studiului** este teoria proceselor economice tranzitorii și teoria reformelor, teoriile dezvoltării moderne, geografia integrării și studiilor comparative, statistice, previziune, inducție, deducție.

**Rezultate și analize.** Anii nouăzeci (sec. al XX-lea) au constituit o perioadă fertilă pentru toate tipurile de predicții și previziuni geopolitice: momentane, din punct de vedere istoric, legate de prăbușirea Uniunii Sovietice și extinderea instantanee a limitelor Occidentului condițional, în detrimentul Orientului, au distrus lumea bipolară. Principalul motiv economic pentru aderarea țărilor din ECE la UE este speranța lor de a valorifica avantajele integrării europene întru modernizarea și creșterea economică și, în ultimă instanță, a nivela discrepanța social-economică dintre țările-membre ale celei UE-12 și UE-15. Consecințele integrării țărilor în spațiul UE creează premise pentru dezvoltarea durabilă a țărilor relativ sărace din ECE în trei domenii: adaptarea instituțională, integrarea economică și politica de coeziune. Reorientarea țărilor ex-socialiste către UE este logică, deoarece destrămarea sistemului bine structurat după anii '90 a plasat aceste țări în condiții de vid – fără legături la Vest și la Est, competitivitate slabă, lipsa produselor, materialelor și tehnologiilor performante, lipsa piețelor de desfacere, lipsa ISD pentru modernizare etc. [11] Țările ECE s-au orientat spre spațiul Occidental, de unde mizau să obțină investiții financiare, tehnologii avansate, piață de desfacere. Momeala economică a fost condiționată de unele aspecte social-politice, militare, strategice pentru viitor. Pentru a-și realiza strategiile de convergență al țărilor ECE în sfera de influență a UE, s-au oferit ajutoare prin fonduri special create (PHARE, ISPA, SAPARD); a conetat țările ECE la BERD; s-a deschis treptat piața pentru produsele din țările ECE. Stipularea condițiilor de la Copenhaga a formulat criterii clare de aderare: democrație, economie de piață viabilă, adoptarea *acquis communautaire* (ansamblu de norme juridice) [4]. Nu toate țările făceau față cerințelor standarde tehnice ale UE. O parte considerabilă a industriei alimentare, în special pentru prelucrarea produselor zootehnice, și-a sistat activitatea din cauza nerespectării standardelor sanitare europene. Analiza arată că, până în prezent, nu a fost posibil să se creeze un spațiu legal omogen în UE-28. Pe când Estonia și Slovenia au fost numite cele mai de succes în combaterea corupției în UE - 11. Printre cele mai corupte, împreună cu Bulgaria și România, se numără Slovacia, Italia și Grecia, al căror PIB pe cap de locuitor este semnificativ mai mare. [5] În același timp, conform raportului privind mita corporativă, elaborat de compania americană Ernst & Young (2013), Croația și Slovenia au fost numite cele mai corupte în domeniul afacerilor (printre 36 de țări din lume). Transparency International a calculat Indicele Percepției Corupției (IPC) din anul 2018. Referindu-ne la Republica Moldova, remarcăm că aceasta s-a clasat în 2018 pe locul 117 din 180 de țări. Țările învecinate și-au găsit nișa 41 – Georgia, 61- România, 120 – Ucraina, 138 – Rusia. [1]

**Tabelul 1.** Perceperea corupției în unele țări. [2]

Nr.	Țara	2018	2017	2016	2015
1.	Danemarca	88	88	90	91
2.	Noua Zeelandă	87	89	90	91
3.	Finlanda	85	85	89	90
4.	Singapore	85	84	84	85



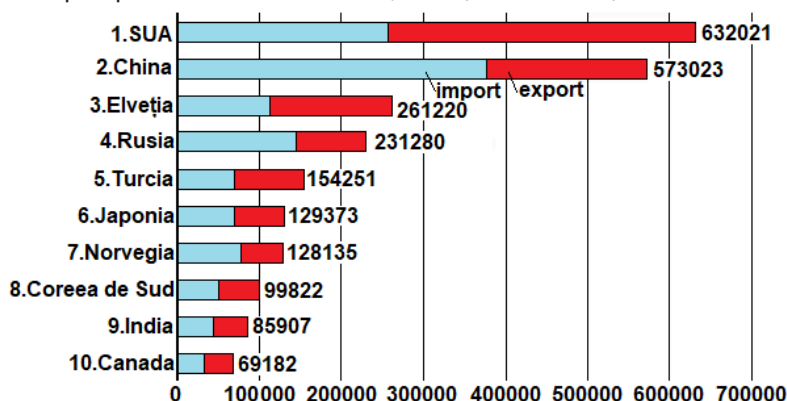
5.	Suedia	85	84	88	89
6.	Elveția	85	85	86	86
7.	Norvegia	84	85	85	88
8.	Olanda	82	82	83	84
9.	Canada	81	82	82	83
10.	Luxembourg	81	82	81	85
36.	Polonia	60	60	62	63
36.	Slovenia	60	61	61	60
38.	Cehia	59	57	55	56
38.	Lituania	59	59	59	59
41.	Georgia	58	56	57	52
41.	Letonia	58	58	57	56
53.	Italia	52	50	47	44
57.	Slovacia	50	50	51	51
61.	Romania	47	48	48	46
64.	Hungary	46	45	48	51
70.	Belarus	44	44	40	32
77.	Bulgaria	42	43	41	41
117.	Moldova	33	31	30	33

Circa 75% din țările clasate au realizat un punctaj redus, sub 50 de puncte, media constituind 43 de puncte. În decurs de 6 ani, circa 20 de state și-au ameliorat considerabil situația, pe când în peste 15 state punctajul s-a redus - Australia, Chile și Malta. În topul listei se plasează Danemarca și Noua Zeelandă. În cealaltă extremitate s-au poziționat Somalia, Sudanul de Sud și Siria. Cea mai bună performanță are Europa Occidentală și UE, [6] mai joase au Africa Subsahariană, Europa de Est și Asia Centrală. În opinia lui S. Huntington, este firesc ca statele să „se alăture” țărilor cu o cultură similară și să se opună celor cu care nu au o comunitate culturală. Acest lucru este valabil, mai ales, în cazul statelor-pivot, a căror putere atrage țările din punct de vedere cultural și îndepărtează cele străine din punct de vedere cultural. Cel puțin, experiența țărilor din Europa Centrală și de Est oferă motive suficiente pentru a ne gândi serios la această problemă. [7]

În teorie, integrarea economică dă impuls creșterii economice și contribuie la reducerea decalajului dintre membrii asociației. Principalele forțe motrice ale procesului sunt creșterea comerțului exterior, libera circulație a capitalului, circulația liberă a persoanelor, moneda unică și transferul de tehnologie. Cu toate acestea, practica demonstrează că integrarea economică duce cu ea, împreună cu avantajele, riscuri serioase pentru participanții mai slabi. În cazul țărilor din Europa Centrală și de Est, atât primul, cât și cel de-al doilea au fost pe deplin realizate, atât în domeniul comerțului, cât și în sfera investițiilor. Piața Uniunii Europene, după prăbușirea Consiliului de Ajutor Economic Reciproc (CAER), a devenit rapid cea mai importantă pentru țările ECE. În prezent, pentru aproape toate țările est-europene, UE reprezintă între 70 și 83% atât din exporturi, cât și din importuri, ceea ce indică chiar și un grad mai ridicat de integrare comercială europeană decât vechile state-membre ale UE. Abilitatea de a furniza, practic, toate tipurile de produse pe piața europeană fără taxe vamale și restricții netarifare a asigurat o creștere rapidă a

exporturilor către țările UE. În Ungaria, Slovacia, Cehia și alte câteva țări, din sectorul exporturilor a devenit motorul principal al creșterii economice. [3] În Ungaria, Slovacia și Republica Cehă, mașinile și echipamentele de transport au devenit poziția dominantă la export. Dar este deosebit de impresionant faptul că componentele durabile ale echipamentelor electronice, computerelor, comunicațiilor și altor produse cu valoare adăugată mare le-au ocupat Ungaria, Republica Cehă și Estonia. Prin ponderea exporturilor de înaltă tehnologie, aceste țări au depășit majoritatea celorlalte țări ale UE, inclusiv Germania, Austria, Suedia și Finlanda. (Fig. 1)

**Fig. 1.** Principalii parteneri comerciali ai UE, 2017 (milioane EUR). [9]



Cu toate acestea, principala contribuție la extinderea și „înnobilarea” exporturilor au fost întreprinderile cu capital străin, în primul rând, filialele CTN. Majoritatea nu erau pregătite să concureze cu companiile din Europa de Vest și și-au pierdut pozițiile pe piețele interne. Ca urmare, dependența de import a țărilor din ECE a devenit semnificativ mai mare decât în Europa veche. Cei doi parteneri comerciali principali ai UE sunt SUA (632 miliarde EUR la exporturi) și China (573 miliarde EUR). În total, SUA sunt antrenate cu 16,9% din comerțul cu UE și 15,3% cu China. Elveția este cel de-al treilea partener al UE, cu 261 miliarde EUR schimbate (7%). 64% din exporturi rămân în UE.

În 2017, cele 28 de țări din UE au exportat o cantitate totală de bunuri de 5,226 miliarde de euro, din care 3,347 miliarde euro (64%) au fost transferate altor state-membre. Fiecare dintre statele Uniunii Europene exportă, în principal, către alte state-membre (cu excepția Germaniei, Irlandei și Regatului Unit, pentru care Statele Unite rămân principala destinație a exporturilor lor, precum și Cipru (Libia) și Lituania (Rusia). Unele state-membre exportă mai mult de un sfert din valoarea lor comercială către una și aceeași țară parteneră, cel mai adesea Germania. Acesta este cazul Republicii Cehe, care reprezintă 33% din exporturile sale în Germania, dar și în Austria (29%), Ungaria (28%), Polonia (27%) și Luxemburg (26%). Germania este destinația principală pentru exporturile de bunuri pentru 17 state-membre și este unul dintre primii trei parteneri din 22 de state-membre. În ceea ce privește exporturile din afara UE, principalele destinatari sunt Statele Unite (20%), China (11%) și Elveția (8%).

**Tabelul 2.** PIB per capita, Europa (ppp). [10]

Țara	PIB per capita, USD		Rating	
	2017	2018	Europa	Mondial
Luxembourg	105,148	109,199	1	3
Irlanda	73,215	77,670	2	6

Norvegia	72,058	74,318	3	7
Elveția	62,125	64,988	4	10
Olanda	53,933	56,571	6	14
Cehia	35,537	37,423	20	40
Slovenia	34,480	36,826	21	41
Slovacia	33,070	35,099	22	42
Lithuania	32,379	34,829	23	43
Estonia	31,649	33,553	24	45
Portugalia	30,487	32,023	25	48
Polonia	29,642	31,647	26	49
Ungaria	29,559	31,561	27	50
Letonia	27,702	29,488	28	53
Grecia	27,796	29,112	29	54
Rusia	27,893	29,032	30	56
Turcia	27,049	28,270	31	57
Croația	24,749	26,216	32	61
România	24,605	26,176	33	62
Bulgaria	21,768	23,207	34	66
Moldova	6,687	7,104	46	131
Europa	34,902	36,401	-	-

Integrarea profundă în comerțul țărilor din Europa Centrală și de Est cu țările din Europa de Vest este în mare parte rezultatul politicilor active de integrare a investițiilor. Concurența pentru ISD a fost condusă de țările din Europa Centrală și de Est prin scăderea agresivă a ratelor veniturilor corporative. Iată datele din baza de date fiscală OECD: Polonia - cota oficială de impozitare pentru veniturile corporative în 1995 este de 40%, în 2014 - 19%; Slovacia - în 1995 - 40%, în 2014 - 22%; Republica Cehă - în 1995 - 41%, în 2014 - 19%. Pentru comparație: Germania - în 1995 - 55,1%, în 2014 - 30,2%. Acest lucru a stimulat cu adevărat fluxul de investiții, dar nicio țară nu ar putea deveni câștigătoare - ca urmare, toate bugetele de stat au început să primească fonduri mai puțin mari. Cu toate acestea, o atitudine prietenoasă față de capitalul străin nu a fost singurul și nu principalul factor al atractivității investiționale a țărilor din ECE. [8] Cu toate acestea, superioritatea semnificativă în tehnologie este observată numai în întreprinderile pe care CTN le-au înființat de la zero. Transferul de tehnologie la întreprinderile dobândite în timpul privatizării și în asociațiile în participațiune a fost uneori întârziat de ani de zile sau absent cu totul. O parte din firmele achiziționate au fost închise sau redezvoltate pentru producerea celor mai simple bunuri din cauza muncii ieftine. De exemplu, achiziția întreprinderilor ABB din Polonia a dus la eliminarea producției de turbine (Elblong), generatoare de putere mare (Wroclaw), transformatoare (Lodz). Uzina de producere a echipamentelor de iluminat (Poznan) a început să producă ambalaje din carton. Influența slabă a ISD asupra modernizării tehnologice a economiilor din țările ECE a fost o consecință a restricționării suveranității naționale în domeniul stabilirii regimurilor de investiții. Cu ratele actuale de creștere în noile state-membre, chiar și cu dinamica economică extrem de lentă din „vechea” UE, convergența completă a regiunii central-europene

este imposibilă în principiu. Chiar și cele mai reușite noi țări-membre care au atins deja nivelul țărilor cel mai puțin dezvoltate din UE-15 în termeni de PIB pe cap de locuitor (Slovenia, Cehia) vor dura decenii pentru a egaliza condițiile socioeconomice ale vieții în conformitate cu standardele europene. Liderul UE în ceea ce privește creșterea economică - Polonia - este estimat să atingă nivelul mediu de dezvoltare al UE până în 2030.

**Concluzii.** Modelul de creștere economică predominant în țările europene nu este capabil să garanteze ratele de dezvoltare necesare pentru a depăși semi-periferia economică și socială moștenită istoric. Capacitatea limitată a relațiilor comerciale și financiare cu țările din Europa de Vest, ca sursă de dezvoltare a țărilor ECE, a devenit evidentă. În plus, experiența a arătat că integrarea economică europeană implică riscuri serioase pentru participanții economici slabi. Majoritatea țărilor din Europa Centrală și de Est au acumulat numeroase probleme interne de natură structurală încă înainte de criza 2007-2010. Exact ECE reacționează mai puternic decât alte regiuni ale lumii la instabilitatea economiei europene, a piețelor de mărfuri și a fluxurilor de capital. Scăderea activității de afaceri din Europa de Vest împiedică exportul din țările ECE și afectează problemele băncilor din regiune. Este semnificativ faptul că economia Poloniei demonstrează cea mai mare stabilitate, fiind mai puțin integrată pe piața UE. Scopul revenirii la economie a capacității de creștere constantă și durabilă va pune în mod inevitabil țările din ECE în fața necesității de a reforma modelul de integrare a creșterii economice. Pentru a realiza, va fi necesar ca țările să reducă dependența de capitalul vest-european, să diversifice exporturile și să treacă de la importul de tehnologie la crearea propriilor produse inovatoare. Dacă aceste obiective-cheie nu vor fi îndeplinite, este puțin probabil ca țările din ECE să atingă rate de creștere economice care vor reduce pe termen lung decalajul lor economic față de țările dezvoltate din UE.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ce loc ocupă R. Moldova în clasamentul privind percepția corupției în lume în 2018. În : <https://www.zdg.md/stiri/stiri-sociale/ce-loc-ocupa-r-moldova-in-clasamentul-privind-perceptia-coruptiei-in-lume-in-2018>.
2. Corruption perception index 2018. În: <https://www.transparency.org/cpi2018>
3. Glinchin S. Eurointegrarea și creșterea economică. В: Белорусский экономический журнал. 2015. nr. 2. pp. 24–32
4. Glinkin S., Kulikov Eficacitatea transformării sistemului public în țările Europene Centrale și de Est. În: <https://ru.sputnik.md/analytics/20150709/828657.html>
5. Gribincea A. Soft Power ca instrument de formare a imaginii de țară. În: Conferință științifică internațională aniversară „Universitas Europaea: spre o societate a cunoașterii prin europenizare și globalizare”, 13-20 octombrie 2017 / com. șt.: Andrei Galben; coord.: Ana Guțu [et al.]. – Chișinău: ULIM, 2018, 300 p. (pp.154-168).
6. Gribincea A., Salame Hoda. Creșterea competitivității naționale. Metodologia formării inovatorilor. În Revista „Administrarea Publică”, 2017, aprilie - iunie nr. 2, pp.115 -128.
7. Huntington S. P. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order, 1993.
8. Kozak Y., Gribincea A., Shangelia T. International microeconomics: Questions & Answers. Chișinău: IRIM, 2017, 166 p.
9. Les principaux partenaires de l'Union européenne. <https://fr.statista.com/infographie/14742/les-principaux-partenaires-de-lunion-europeenne/>
10. List of European countries by GDP per capita. În: <http://statisticstimes.com/economy/European-countries-by-gdp-per-capita.php>
11. Salame Hoda, Gribincea A. Economie inovatoare: precondiții și factori de formare și dezvoltare. În Revista „Administrarea Publică”, 2017, martie, nr.1, pp. 91-99.

# ROLUL INSTITUȚIILOR SOCIETĂȚII CIVILE DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN ASIGURAREA PROTECȚIEI SOCIALE A CETĂȚENILOR

## THE ROLE OF CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN ENSURING CITIZENS' SOCIAL PROTECTION

Carolina BUDURINA-GOREACII,  
doctor în științe politice, Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

*Social protection of citizens is the basic element in the implementation of social-economic reforms that are taking place today in the country. According to the Constitution of the Republic of Moldova (Article 47), the state is obliged to ensure that every person has a decent living standard, to provide protection in case of unemployment, sickness, disability, old age or in other cases, when the citizen is not able to assure his/her existence due to certain circumstances. At the same time, in order to ensure the social protection of citizens, the civil society institutions engage in carrying out various activities that contribute more or less to the achievement of the objectives proposed by the state.*

*In this context, in the article there will be examined the degree of involvement of Moldovan civil society institutions in the field of social protection through the main results obtained. At the same time, new goals will be drawn to improve the situation.*

**Keywords:** social assistance, civil society institutions, social protection, civic involvement, social protection, social services.

În conformitate cu Legea asistenței sociale, [8] statul asigură asistență socială sub formă de servicii sociale și de prestații sociale. Serviciile sociale constituie o componentă a sistemului național de asistență socială și au drept scop sprijinirea persoanelor vulnerabile, pentru depășirea situațiilor de dificultate, prevenirea și combaterea riscului de excludere socială, creșterea calității vieții și promovarea coeziunii sociale a acestora. Iar acestea includ serviciile sociale primare, specializate și cu specializare înaltă. Serviciile sociale se prestează cu prioritate în mediul familial, comunitate și, ca ultimă soluție, în instituțiile rezidențiale (art. 10, alin. 2), în timp ce prestațiile sociale se acordă sub formă de compensații, alocații, indemnizații, de ajutor social, material și de altă natură (art.11).

Problema privind asigurarea protecției sociale la nivel local este cauzată de numărul redus de lucrători sociali, utilaj învechit pentru persoanele cu dizabilități, lipsa cantinelor sociale, cooperare insuficientă dintre APC/APL etc. De asemenea, foarte puține asociații obștești din țară activează pentru susținerea politicilor statului în domeniul protecției sociale a diferitelor grupuri dezavantajate. Totuși acele organizații (in)formale care-și focalizează activitatea în acest domeniu întreprind acțiuni de prestare a serviciilor de deservire socială la domiciliu, creare a cantinelor de ajutor social și azilurilor pentru bătrâni și persoane cu dizabilități. În caz de neprotejare socială, lipsă de mijloace materiale, stare financiară dificilă, reprezentanții sectorului neguvernamental oferă ajutoare umanitare sub formă de bunuri, asistență financiară, donații benevole, echipament tehnic, medical, îmbrăcăminte

etc. Numărul instituțiilor societății civile care activează la nivel local în acest domeniu este prea mic, iar cele existente desfășoară, deocamdată, activități destul de modeste.

Câteva istorii de succes obținute de unele instituții ale societății civile în asigurarea protecției sociale a cetățenilor sunt prezentate în continuare. Iar printre cele mai semnificative sunt: AO Soarta (mun. Soroca), AO Demos (mun. Edineț), AO „Motivație” (mun. Chișinău), Centrul de Reabilitare a Victimelor Torturii „Memoria” (mun. Chișinău), AO „Filocalia” (mun. Chișinău), Biserica Ortodoxă din Moldova și AO Misiunea Socială Diaconia (mun. Chișinău).

Activitățile Asociației Obștești (AO) „Soarta” (mun. Soroca) sunt axate pe optimizarea relațiilor sociale, instituționale și profesionale pentru o viață mai bună a vârstnicilor, copiii și tinerilor din familii social vulnerabile, precum și femeilor aflate în situații de risc. Pentru aceasta, organizația implică cetățenii în dezvoltarea spiritului civic în comunitățile lor. Astfel, AO „Soarta” oferă instruire și susținere financiară în lansarea afacerilor proprii. Iar deschiderea unei plantații de pomușoare, minibrutării, livezi fructifere etc. constituie doar câteva idei de afaceri de succes aplicate de femeile din mun. Soroca. [3] În scopul îmbunătățirii calității vieții vârstnicilor, asociația contribuie pentru perioada de iarnă cu acordarea ajutorului sub formă de cărbuni, achitarea energiei electrice sau gazului, îngrijire medico-socială la domiciliu, [6] precum și consultarea, diagnosticarea și tratarea celor care suferă de maladii de vedere.

De la începutul activității sale, AO „Demos” (mun. Edineț) se focalizează pe îmbunătățirea calității vieții persoanelor social vulnerabile, prin intermediul acțiunilor de ghidare în carieră, lansarea activităților generatoare de venit, abilitarea socioeconomică a femeilor și oferirii serviciilor sociale specializate. Iar în perioada anilor 2002-2014 sute de tineri defavorizați au fost sprijiniți la Locuința socială asistată; 350 de tineri și femei au fost formate profesional; 697 de tineri defavorizați s-au angajat în câmpul muncii, iar peste 1000 de tineri au fost ghidați în carieră. [2]

Acțiunile AO „Motivație” (mun. Chișinău) sunt orientate spre acordarea suportului persoanelor cu dizabilități fizice în vederea incluziunii lor sociale. În acest sens, organizația oferă servicii de acces la studii profesionale, dezvoltare profesională, consiliere pentru carieră și mediere în procesul de angajare în câmpul muncii. Astfel, sute de tineri din întreaga țară au fost ghidați în urmarea cursurilor de formare profesională și au fost angajați în câmpul muncii datorită parteneriatului cu specialiștii agențiilor teritoriale de ocupare a forței de muncă, întreprinderilor private etc. [7] De mai mulți ani la rând, organizația luptă pentru accesibilitatea persoanelor cu dizabilități fizice în instituțiile publice și private din localitățile din țară. Această problemă nu a fost soluționată până la momentul actual.

Centrul de Reabilitare a Victimelor Torturii „Memoria” (mun. Chișinău) este axat pe prevenirea torturii și promovarea edificării unei societăți fără violență și tortură în Republica Moldova. Astfel, în anul 2015 instituția a oferit servicii de asistență medicală la circa 1462 de persoane, asistență psihologică – 1375 de persoane, asistență socială – 1546 de persoane și asistență juridică – circa 91 de consultații [1, p. 12]. Persoanele asistate provin din diverse localități ale țării.

Misiunea AO „Filocalia” (mun. Chișinău) este de a oferi ajutor social și material persoanelor social vulnerabile și sărace, în special copiilor și bătrânilor din Republica Moldova. [10] Iar acest obiectiv este realizat în cadrul programelor: educație, asistență socială, dezvoltare organizațională, dezvoltarea comunității și situații excepționale. Rolul instituției privind protecția socială rezidă în dezvoltarea profesională a tinerilor din cadrul centrelor sociale de creație ale asociației – „Sf. Dumitru” (mun. Chișinău, în jur de 50 de copii) și centrul „Sf. Filaret cel Milostiv” (s. Costești, r-nul Ialoveni – 150 de copii). [4] Iar în ajunul diverselor săr-

bători, organizația desfășoară campanii caritabile pentru vârstnici și copii în colectarea ajutoarelor materiale în diverse localități ale țării: s. Cotiușeni Mari, r-nul Țoldănești, s. Zgurița, r-nul Drochia, s. Costești, r-nul Ialoveni, s. Drăgușeni, r-nul Strășeni etc.

Începând cu anul 2015, *Biserica Ortodoxă* din Moldova a lansat o hartă interactivă a centrelor sociale și medicale care își propune să faciliteze accesul populației la toată gama de servicii sociale, medicale și programe filantropice destinate principalelor categorii de beneficiari aflați în dificultate: copii, vârstnici, bolnavi, șomeri, persoane cu dizabilități, familii aflate în situații de risc social. [5] Astfel, pe teritoriul țării activează: Serviciul de integrare socioprofesională a tinerilor defavorizați, Clubul Mamelor „Ruth” – or. Orhei, Centrul parohial „Sfântul Stelian” din Republica Moldova – s. Fetești, r-nul Edineț, Depozitul de bunuri „Aproape de aproapele” – or. Chișinău etc.

AO *Misiunea Socială „Diaconia”* (mun. Chișinău) se ocupă de acordarea susținerii materiale sau financiare persoanelor nevoiașe, prin colectarea de bunuri materiale (produse alimentare, îmbrăcăminte, încălțăminte, bani etc.) de la persoane fizice și juridice din țară și din străinătate, dar și distribuirea acestor bunuri persoanelor defavorizate. Iar pe parcursul activității sale această organizație a desfășurat mai multe activități cu implicarea voluntarilor: Campania de Paști „Masa Bucuriei”, beneficiari fiind bătrânii singuratici de la centrele parohiale și la două cantine sociale – „Sf. Maria Magdalena” (s. Roșu, r-nul Cahul) și „Sf. Ilie” din or. Leova. Organizația a mai înființat în anul 2012 trei centre de reabilitare pentru victimele traficului și consumului de alcool (Chișinău, Leova, Orhei) și Centrul parohial „Sf. Stelian”, în s. Fetești, r-nul Edineț. [9]

Dacă e să examinăm informația prezentată mai sus, vom constata că există încă în șir de probleme și provocări pentru sectorul neguvernamental în realizarea acestei funcții. Deși au fost și sunt întreprinse un șir de acțiuni în efortul de a asigura protecția socială a cetățenilor, observăm că, la etapa actuală, serviciile sociale sunt oferite de foarte puține instituții ale societății civile și doar unui grup mic de persoane, astfel acțiunile desfășurate nu acoperă cererea existentă în comunitățile locale. Serviciile de îngrijire instituționalizate sunt foarte solicitate, însă acestea sunt subdezvoltate.

Pentru îmbunătățirea situației instituțiile societății civile de nivel național și local ar trebui să asigure protecția socială a cetățenilor prin: dezvoltarea sistemului de servicii comunitare prin diversificarea și îmbunătățirea calității serviciilor de asistență socială și implicarea mai activă în proces a instituțiilor societății civile; dezvoltarea și implementarea unor programe specifice, precum: protecția persoanelor solitare, protecția persoanelor cu dizabilități; crearea mai multor locuri de adăpost, aziluri, cantine sociale în comunitățile locale, precum și încurajarea mai multor voluntari de a se ocupa de îngrijirea la domiciliu a persoanelor nevoiașe.

## BIBLIOGRAFIE

1. Activity Report, 14 p. În: <http://www.memoria.md/files/publicatii/RCTV%20Memoria%20Activity%20Reports/RCTV%20Memoria%20Activity%20Report%202015.pdf> (vizitat la 03.02.2019).
2. Demos: realizări și actualitate. În: <https://asociatiademos.wordpress.com/2015/02/18/demos-realizari-si-actualitate/#more-1475> (vizitat la 16.03.2019).
3. Femei de succes. În: <http://www.soarta.md/ro/despre-noi/grupul-tinta-de-interventie/itemlist/category/11.html> (vizitat la 28.03.2019).
4. Galeria Centre sociale. În: [http://filocalia.md/?page\\_id=31](http://filocalia.md/?page_id=31) (vizitat la 28.03.2019).
5. Harta interactivă a centrelor sociale și medicale ale Bisericii Ortodoxe din România și Mol-



dova. Cum găsiți așezămintele pentru nevoiași din orașul în care vă aflați. Publicat pe 23.11.2016. În: <https://ingeri.net/category/biserica-ortodoxa-romana/> (vizitat la 17.02.2019).

6. Istorii de succes. În: <http://www.soarta.md/ro/proiecte/2013/itemlist/category/12.html> (vizitat la 23.03.2019).

7. Istorii de succes. În: <http://motivatie.md/index.php?pag=news&id=1086&l=ro> (vizitat la 25.03.2019).

8. Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003. Publicat: 12.03.2004 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44.

9. Misiunea socială Diaconia a Mitropoliei Basarabiei. În: <http://www.diaconia.md/index.php?l=ro> (vizitat la 17.02.2019).

10. Sărbători Pascale frumoase pentru persoanele nevoiașe din raionul Soroca. În: <http://filocalia.md/?p=7663> (vizitat la 27.03.2019).

# ВНЕДРЕНИЕ ПРАКТИК ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ПОЛИТИЧЕСКУЮ КУЛЬТУРУ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА В ФОКУСЕ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

## INTRODUCTION OF PUBLIC PARTICIPATION PRACTICES IN THE POLITICAL CULTURE OF THE UKRAINIAN SOCIETY IN THE FOCUS OF EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

Элла МАМОНТОВА,  
доктор политических наук, профессор,  
Одесский региональный институт государственного управления  
Национальной Академии государственного управления  
при Президенте Украины

### SUMMARY

*Correlation with current democratic reforms in Ukraine and specifics of practices of participatory democracy in Ukraine was shown through the based on the comparative characteristics of categories „political participation” and „public participation”. It was shown that in Ukraine, in conditions of deepening democratic processes, which were catalyzed by the reform of decentralization, the canalization of political participation in constructive channel is possible only if an open dialogue is established between the government and society.*

*It is argued that despite the obvious for modern Ukraine actualization of different practices of public participation, which is the foundation of participatory democracy, they should not displace the mechanisms of the classical model of representative democracy.*

**Keywords:** *participatory democracy, political participation, public participation, political culture, Ukraine civil society development.*

Необратимость становления в Украине правового государства и гражданского общества может быть обеспечена лишь при условии содействия формированию различных общественных инициатив и деятельности по налаживанию механизмов их реализации через решения органов публичной власти. С особой наглядностью это подтверждают изменения, происходящие в нашей стране в ходе реформы децентрализации. Сегодня ключевым инструментом ее внедрения становятся практики партисипаторной демократии, основанной на общественном участии. Последнее принято понимать как непосредственное участие членов территориальной громады в управлении общими делами (или: граждан - в управлении государством), то есть в процессах подготовки, принятия управленческих решений и контроля за их реализацией. [1, с. 4] Общественное участие характеризуется через непрерывный процесс взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти, ответственными за подготовку, принятие и выполнение решений, что и делает ее фундаментом партисипативной демократии.

Отметим, что партисипаторная демократия отличается от ее классической представительской модели прежде всего тем, что предусматривает непосредственное участие

гражданина в процессе управления делами территориальной общины, региона, государства. Современная востребованность в таком личном прямом участии граждан в политико-управленческом процессе обусловлена потребностями в расширении возможностей представительской демократии, которая, базируясь на механизмах выборности власти и делегирования ей общественных полномочий, в современных условиях уже не справляется с обязанностями, которые на нее возложены. Таким образом, можно предположить, что мы становимся свидетелями процесса, когда на смену политическому участию, как центральному механизму общественно-властного взаимодействия, приходит участие общественное. Попробуем сравнить эти категории как составляющие политической теории и практики.

Под политическим участием традиционно понимают влияние граждан на функционирование политической системы, формирование политических институтов и выработку политических решений. Субъектами политического участия выступают индивиды, социальные группы и слои, культурно-профессиональные, этнонациональные, конфессиональные и политически сплоченные общности; все взрослые граждане государственно-организованных обществ; международные сообщества. Они прямо или косвенно вовлечены в процессы выработки и реализации политического курса государств, политико-управленческих решений, в рекрутирование политико-должностных лиц и во влияние на их деятельность.

Как видим, политическое участие - явление многоаспектное. По силе действия оно может проявляться как влияние прямое (непосредственное) или опосредованное, всеобъемлющее или ограниченное. По масштабам оно может осуществляться на местном, региональном, государственном или международном уровнях политики. Согласно арсеналу использованных инструментов и техник оно может быть легитимным и нелегитимным, законным (легальным) и противоправным (нелегальным), мирным и насильственным, добровольным и принудительным, традиционным и инновационным. Политическое участие может быть автономным (добровольная политическая деятельность людей, преследующих личные или групповые интересы); мобилизационным (участие, носящее принудительный характер из-за применения админресурса); ангажированным (политическое поведение, профессионально перенаправленное на реализацию групповых интересов).

В контексте вышесказанного следует напомнить, что ключевыми функциями политического участия, среди прочего, выступают 1) политическая социализация личности; 2) артикуляция и агрегация различных групповых интересов и требований; 3) предупреждение и разрешение конфликтов; 4) рекрутирование общественных лидеров и публичных политиков и государственных служащих; 5) привлечение населения к выработке и реализации политических решений; 6) борьба с бюрократизмом и отчуждением граждан от политики и управления. [2, с. 36]

Благодаря этим функциям, политическое участие населения было включено в число главных прав человека и получило международно-правовое признание. Так, ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (Рез. 2200 (XX) ГА ООН от 16 декабря 1966) содержит следующие положения: Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации право и возможность: «а) участвовать в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей; б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». [3]

Однако заметим, что в Украине в условиях углубления демократических процессов,

катализатором которых стала реформа децентрализации, канализация политического участия в конструктивное русло возможна лишь при условии налаживания открытого диалога между властью и обществом. А это возможно только при активном внедрении в политическое взаимодействие практик участия общественного.

Для того, чтобы общественное участие носило конструктивный характер, его организация должна отвечать целому ряду требований, среди которых назовем наличие конкретной цели; ее реалистичность; альтернативность путей ее достижения; обратная связь; активное участие общественности на стадии подготовки управленческого решения; привлечение максимального количества участников к обсуждению и принятию соответствующего управленческого решения; открытость и прозрачность в работе органов публичной власти; открытость и контролируемость процесса общественного участия; методическая помощь власти в процессе общественного взаимодействия.

Все эти положения реализуются в различных формах и механизмах партисипаторной демократии, к которым относятся референдумы, общественные инициативы относительно решений органов местной власти, собрания граждан по месту жительства, общественные слушания, общественные советы, консультации с общественностью, органы самоорганизации населения, общественная экспертиза и др. Такой широкий спектр реализации общественного участия должен гарантировать конструктивное сотрудничество общества с органами публичной власти, поскольку способствует локализации общественных конфликтов, обеспечивает решение злободневных проблем, активизирует общественность, превращает ее в реального актора политического процесса. Результативность участия граждан проявляется в консолидации общества вокруг артикуляции и решения актуальных для него вопросов посредством влияния на субъекты принятия управленческих решений.

Впрочем, стоит еще раз подчеркнуть, что общественное участие является составляющей более широкого понятия и явления - участия политического. Если общественное участие - это участие граждан (членов территориальной общины) в делах общины, где объектом воздействия выступают органы публичной власти, то участие политическое - это активность, с помощью которой граждане влияют на политическую систему в целом и действия публичной власти в частности. Безусловно, механизмы влияния граждан на власть являются, прежде всего, механизмами представительской демократии, в т. ч. и на местном уровне. Однако практика демократизации показывает, что они не являются достаточными и требуют дополнения и расширения за счет прямых форм демократии участия с целью лучшего учета интересов отдельных граждан и территориальной общины в целом.

Сегодня в Украине формируется мощная нормативно-правовая и организационная база по внедрению практик общественного участия в политическую культуру украинского общества. Граждане Украины могут принимать участие в принятии публичных решений как лично, так и в составе общественных объединений. На политико-управленческий процесс они могут влиять путем обсуждения законопроектов через обнародование проблемных вопросов и предложений по их решению; посредством общественных объединений и организаций, которые координируют свою деятельность с органами власти; с помощью депутатского корпуса; через участие в общественных и координационных советах; посредством работы в коллегиальных органах (рабочих группах) при органах власти; с помощью процедуры общественной экспертизы, а также при непосредственном участии в референдумах и мирных конвенциональных собраниях, где готовятся резолюции и выносятся конструктивные предложения относительно решений органов публичной власти.

Среди ключевых нормативно-правовых актов, регулирующих механизмы общественного участия в Украине, выделим четыре группы.

Так, механизмы общественного участия на местном и региональном уровне регулируют законы Украины «О местном самоуправлении в Украине» (1997), «О службе в органах местного самоуправления» (2001), «Об ассоциациях органов местного самоуправления» (2009), «О местных государственных администрациях» (1999), «Об основах государственной региональной политики» (2015), «О государственной службе» (2015) и др.

Функционирование института политического представительства на центральном и местном уровнях регулируется законами Украины «О статусе народного депутата Украины» (1992), «О статусе депутатов местных советов» (2002), «О выборах народных депутатов Украины» (2011), «О местных выборах» (2015) и др.

Обеспечить конструктивность общественного участия через соблюдение принципов открытости и прозрачности в диалоге публичной власти и гражданского общества призваны законы Украины «Об информации» (1992), «Об обращениях граждан» (1996), «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (1999), «О доступе к публичной информации» (2011), «Об административных услугах» (2012), «О социальном диалоге в Украине» (2010), «Об общественных объединениях» (2013) и др.

На эффективную реализацию реформы децентрализации, где ключевая ставка делается на гражданскую ответственность и общественную активность населения, направлено действие законов Украины «О сотрудничестве территориальных общин» (2014) и «О добровольном объединении территориальных общин» (2015).

Ряд нормативно-правовых актов регулирует отдельные механизмы общественного участия. Так, порядок проведения консультаций с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики и типовое положение об общественных советах при центральных и местных органах исполнительной власти, имеющих права общественного контроля, утвержден Постановлением Кабинета Министров Украины от 03.11.2010 г. № 996 «Об обеспечении участия общественности в формировании и реализации государственной политики». Порядок содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти регламентируется Постановлением Кабинета Министров Украины от 5.11.2008 г. № 976.

Однако ключевым, если не сказать рубежным, моментом в формировании в Украине нормативно-организационного фундамента культуры общественного участия стало утверждение Указом Президента Украины от 26.02.2016 № 68/2016 Национальной стратегии содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016 - 2020 годы (далее - Стратегия).

Целью стратегии определено «создание благоприятных условий для развития гражданского общества, налаживания эффективного взаимодействия общественности с органами государственной власти, органами местного самоуправления на принципах партнерства, обеспечения дополнительных возможностей для реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, удовлетворение общественных интересов с использованием различных форм демократии участия, общественной инициативы и самоорганизации» [4].

Четко сформулированная цель стратегии обусловила принципы, на которых построен алгоритм ее реализации. Ими стали: приоритет прав и свобод человека и гражданина; верховенство права; прозрачность, открытость и взаимответственность органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций гражданского общества; политическая беспристрастность и недискриминация в отношении всех видов организаций гражданского общества; обеспечение конструктивного взаимодействия

органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций гражданского общества; содействие привлечению общественности к процессам формирования и реализации государственной, региональной политики, к решению вопросов местного значения.

Реализацию Стратегии предполагается осуществлять по таким магистральным направлениям, как а) создание благоприятных условий для формирования и институционального развития организаций гражданского общества; б) обеспечение эффективных процедур участия общественности в формировании и реализации государственной, региональной политики, решение вопросов местного значения; в) стимулирование участия организаций гражданского общества в социально-экономическом развитии Украины; г) создание благоприятных условий для межведомственного сотрудничества.

Для этого предусмотрено, прежде всего, нормирование на законодательном уровне механизмов и процедур, обеспечивающих процесс общественного участия во всех его проявлениях. В частности, речь идет о порядке проведения органами исполнительной власти и органами местного самоуправления консультаций с общественностью по проектам нормативно-правовых актов во время их разработки. Предполагается нормировать порядок инициирования и проведения местных референдумов. В планах - правовое закрепление гарантий реализации права на мирные собрания. Будет упорядочен процесс инициирования, проведения общих собраний (конференций) членов территориальных общин по месту жительства и реализации их решений. Обязательной станет норма утверждения в каждой территориальной общине ее устава, определяющего, в частности, порядок организации общественных слушаний, внесения местной инициативы и реализации других форм демократии участия.

Стратегия также направлена на содействие внедрению на уровне органов местного самоуправления публичных консультаций с общественностью, общественной экспертизы их деятельности и деятельности их исполнительных органов, должностных лиц, коммунальных предприятий, организаций и учреждений. В частности, предполагается ввести практику обязательных публичных консультаций в процессе подготовки проектов Государственного бюджета Украины и местных бюджетов. Ставится цель разработать четкий порядок осуществления общественной экспертизы деятельности по предоставлению административных услуг, а также деятельности бюджетных учреждений, предоставляющих социальные услуги. Ожидается создание эффективного механизма реализации права граждан на обращение в органы местного самоуправления с электронными петициями. Нормой должно стать включение в регламенты местных советов обязательных процедур обеспечения информационной прозрачности и открытости, в том числе по привлечению общественности к подготовке проектов нормативных актов, имеющих важное общественное значение.

Стоит заметить, что данный документ следует рассматривать в контексте новых вызовов в отношениях государства и общественности, обусловленных принятием Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС («Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны»). А это, в свою очередь, повлечет за собой внедрение европейских правил и подходов в общественно-государственные отношения на основе принципов, закрепленных в настоящем Соглашении, не только на теоретико-правовом, но и на организационно-прикладном уровнях.

Кроме того, государственная поддержка ростков гражданского участия, бурный рост которых в Украине сдетонировали события последних лет, вошедшие в историю как Революция Достоинства, наряду со становлением действенного гражданского общества и

правового государства, будет способствовать развитию сотрудничества между организациями гражданского общества нашей страны и государств - членов Европейского Союза, что открывает большие перспективы как для всего Украинского государства, так и для каждого его гражданина.

В заключении отметим, что, несмотря на наблюдаемую сегодня в Украине актуализацию практик общественного участия, которое является фундаментом партисипаторной демократии, они не должны вытеснять механизмы классической модели представительской демократии. Залог успеха процессов демократизации украинского общества и государства, по нашему глубокому убеждению, - в их гармоничном сочетании и эффективном использовании на благо развития общества в целом.

### **БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Абрам`юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / І. Абрам`юк. – Київ., 2014. – 50 с. – С. 4.
2. Мамонтова Е. В. Діалог держави і суспільства як конструктивна форма політичної участі /Е. В. Мамонтова // Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством: матеріали наук. – практ. конф. 28 квітня 2016 р. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. - С. 35 – 39.
3. Международный пакт о гражданских и политических правах // Генеральная ассамблея ООН. 21 сессия. – С. 81 – 95. – С. 87. În: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NL6/600/01/IMG/NL660001.pdf?OpenElement>
4. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки. Затверджена Указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні». În: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>



## ROLUL METODEI DE PREDARE-ÎNVĂȚARE BAZATĂ PE PROBLEME (PBL) ÎN FORMAREA CULTURII POLITICE PARTICIPATIVE A STUDENȚILOR

### THE ROLE OF PROBLEM-BASED TEACHING AND LEARNING (PBL) METHOD IN THE FORMATION OF STUDENTS' PARTICIPATORY POLITICAL CULTURE

**Galina ȚURCAN,**  
doctor în politologie, conferențiar universitar,  
Academia de Studii Economice din Moldova

#### SUMMARY

*The actuality of the subject in question is dictated by the continuation of the process of democratization of the Republic of Moldova and, respectively, the formation of the participatory political culture of the students during the study of Politology. We are committed to promoting problem-based learning (PBL). To be actively involved in socio-political life, future specialists need some knowledge and skills. The problem-based teaching-learning method can effectively contribute to their development. Establishing real or invented problems from the political sphere and solving them by students when studying politology can contribute to the development of students' participative political culture.*

**Keywords:** *method of problem based teaching - learning (PBL), political science, political socialization, political culture, political culture of students, participatory political culture, problem situation.*

Domeniul profesional, sfera social-politică și viața cotidiană pun în fața indivizilor necesitatea rezolvării unor probleme concrete cu un grad diferit de complexitate, implică apelul la un volum mare de cunoștințe, deprinderi și competențe. Conform unui sondaj realizat de NACE (National Association of Colleges and Employers), realizat în 2015, publicat de The Job Outlook în 2016, în lista abilităților regăsim în top următoarele:

- abilitățile de leadership;
- abilitățile de lucru în echipă;
- abilitățile de comunicare (scris);
- abilitățile de soluționare a problemelor;
- abilitățile de comunicare (verbal) etc. [1]

De asemenea, realizarea cu succes în continuare a procesului de democratizare al Republicii Moldova solicită sporirea numărului de cetățeni care sunt purtători ai culturii politice de tip participativ, cetățeni activi, cu sentimentul responsabilității dezvoltat, care știu să ia deciziile necesare, care se respectă pe sine, respectă opinia celorlalți și sunt conștienți de rolul lor în sfera politică.

Una dintre metodele de învățare, care pot să contribuie la dezvoltarea acestor calități și abilități este învățarea bazată pe probleme (PBL). Această metodă este o abordare centrată pe cursant în care un profesor facilitează activitatea prin ghidarea elevului într-un proces de

anchetă. Astfel, profesorul joacă rolul unui mentor. Este cunoscut faptul că afectează în mod pozitiv rezultatele învățării și dezvoltarea abilităților care sunt esențiale pentru locul de muncă de astăzi, și anume rezolvarea problemelor, gândirea logică, gândirea creativă. [2]

Competențele care se dovedesc vitale pentru soluționarea situațiilor de zi cu zi sunt cele legate de capacitățile de înțelegere și utilizare a noțiunilor și conceptelor specifice, precum și cele legate de capacitățile de explorare/investigare a realității și de rezolvare de probleme.

PBL contribuie la realizarea uneia dintre sarcinile principale ale învățământului superior – dezvoltarea potențialului creativ al studentului, ceea ce l-ar ajuta să se integreze cât mai reușit în mediul social. Necesitățile racordării la cerințele pieței muncii cer extinderea acestei metode în cadrul sistemului de învățământ superior. La baza învățării prin metoda bazată pe rezolvarea problemelor stă așa-numitul „triunghi magic”, în care angajatorii servesc drept traineri, pedagogii sunt mentori, iar studenții învață să lucreze în echipe ca să soluționeze probleme.

Felul în care cetățenii unei țări acționează, cum se implică în viața politică, cum interacționează cu puterea, depinde de cultura politică a acestora. În condițiile actuale, specialistul, pentru a se integra reușit în societate, trebuie să aibă capacitatea de a se adapta cu ușurință la eventualele schimbări, să fie capabil să se orienteze în mediul sociopolitic, să respecte legile, să fie activ în toate sferele vieții sociale. Cultura politică reprezintă o totalitate de cunoștințe și reprezentări politice, valori și orientări politice, scopuri politice și modele de comportament politic. Ea include elementele și fenomenele culturii ce țin de relațiile dintre putere și cetățeni. Cultura politică prin valorile, orientările, modelele de comportament induce persoanei un mod specific de a acționa.

Cultura politică a studenților, a uneia dintre forțele importante ale procesului de democratizare a Republicii Moldova trebuie să fie de așa natură ca studenții să fie cetățeni capabili să răspundă adecvat și eficient la diversitatea politică. Pentru aceasta ei trebuie să posede o cultură politică civică, o cultură politică participativă. Cultura politică participativă se bazează pe responsabilitate și competență civică. Ea presupune un grad înalt de cunoaștere politică, de orientări evaluative sporite față de sistemul politic și participare activă la viața politică. Aceasta este o cultură politică caracteristică pentru regimurile democratice.

În cadrul predării cursului de Politologie în instituțiile de învățământ superior se realizează socializarea politică a studenților. Instituțiile de învățământ superior sunt un important agent al socializării politice. Prin intermediul acestei socializări se dezvoltă, mai ales, componenta cognitivă a culturii politice. Dar, la fel de importantă este și contribuirea la dezvoltarea altor componente ale culturii politice – cea afectivă și evaluativă.

În una dintre tipologiile clasice, realizate de către G. Almond și S. Verba, se evidențiază trei tipuri de cultură politică: parohială, de supunere și participativă. Este firesc să întâlnim în orice societate aceste trei tipuri de cultură politică, doar că în proporții diferite. Așa cum cultura politică parohială și cea de supunere nu pot susține dezvoltarea democratică a societății, unul dintre scopurile principale ale socializării politice a studenților în cadrul predării cursului de Politologie este de a spori numărul purtătorilor culturii politice participative.

Cultura politică participativă este răspândită în societățile în care membrii acestora „tind să fie în mod explicit orientați către sistem ca întreg și către ambele structuri și procese, politic și administrativ: cu alte cuvinte, către aspectele input și output ale sistemului politic”. [3, p. 49]

Pentru a spori contribuția studierii Politologiei la formarea culturii politice de tip participativ a studenților și trebuie să se eficientizeze predarea acesteia. Aceasta ar putea fi realizat inclusiv prin folosirea formelor și metodelor progresive de predare. Printre aceste metode se numără metoda PBL – metoda de predare-învățare bazată pe probleme. Metoda PBL poate fi definită ca o formă de învățare centrată pe o problemă, pe care elevii trebuie să o soluționeze. A fost introdusă în SUA cu peste 30 ani în urmă. PBL contribuie la faptul

că studenții sunt cât mai aproape de o situație reală. Învățarea bazată pe probleme, este o strategie centrată pe student, în care aceștia învață despre un domeniu prin experiența de rezolvare a unor sarcini. În cadrul PBL se îmbină activitatea de sine stătătoare de cercetare a studenților cu însușirea de către ei a concluziilor oferite de către știință.

În urma aplicării PBL, studenții devin mai abili în luarea deciziilor, dezvoltă abilități de comunicare. PBL dezvoltă creativitatea, iar persoanele creative sunt capabile să creeze noul în viața socială, în domeniul tehnologiilor, să formuleze și să rezolve probleme actuale pentru societate. PBL presupune participarea creativă a studenților la procesul de asimilare a noilor cunoștințe, formare a intereselor de învățare a studenților, a gândirii creative, un grad înalt de asimilare organică a cunoștințelor și motivației studenților.

Din 1 septembrie 2017, șase universități din Republica Moldova – Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”, Academia de Studii Economice, Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hasdeu” din Cahul, Universitatea Tehnică și Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți – au pus în aplicare metoda de predare-învățare, bazată pe problemă (PBL). Este o metodă centrată pe student, pe lucrul individual, cu mai puțină teorie, în care profesorul își asumă rolul de mentor.

Metoda PBL este centrată pe studenți, pe lucrul individual al acestora. În cadrul învățării volumul de material teoretic este stabilit cu moderație, iar profesorul își asumă rolul de mentor. Însăși învățarea nu este bazată, în primul rând, pe memorizare, deși studentul trebuie totuși să memoreze un anumit volum de material teoretic. Prin intermediul PBL studenții lucrează în echipă și rezolvă probleme care le sunt puse în procesul învățării.

Una dintre dificultățile aplicării metodei PBL este că studenții trebuie să aibă un comportament chiar mai activ decât de obicei pentru a obține rezultatul scontat. Experiența utilizării metodei PBL în lume, arată, în general, o ameliorare a rezultatelor obținute de către studenți. Totuși există anumite precizări și condiții. Astfel, o experiență de predare a unui modul postuniversitar despre terorism și mass-media a arătat că PBL a avut efecte benefice. Totuși aplicarea PBL a dus la obținerea unor rezultate remarcabile de către studenții care participă activ la cursuri; dar la realizări mai mici decât s-ar fi obținut prin metode de învățare mai „tradiționale” pentru studenții care se implică puțin. [4, p. 551]

Procesul de interacțiune a predării și învățării este orientat asupra formării independenței în cercetare a studenților. Soluționarea problemelor trebuie să se producă cu independența studenților cu ghidarea din partea profesorului. Situația de problemă este o dificultate intelectuală care apare în cazul când omul nu cunoaște cum să explice un fenomen, proces sau faptă, nu poate să realizeze un scop prin modalități cunoscute. În acest caz, se încearcă găsirea unor noi modalități de explicare și de acțiune.

În cadrul PBL se educă abilitățile de asimilare creativă a cunoștințelor, se educă abilitățile de aplicare creativă a cunoștințelor, de aplicare a cunoștințelor în situații noi, se formează și se acumulează experiența activității creative, însușirea metodelor de cercetare științifică și reflectarea creativă a realității, formarea unor motive în plus pentru învățare, a necesităților sociale, morale și gnoseologice.

Procesul de învățământ, în cadrul căruia se folosesc metode tradiționale de predare în cadrul căreia procesul de predare-învățare este, în primul rând, un proces de transmitere, informare. Acesta nu mai satisface cerințele cu care tânărul absolvent de facultate se confruntă la încadrarea în câmpul muncii și la implicarea în activitatea social-politică. PBL modifică simțitor rolul profesorului în procesul pedagogic și condiționează apariția noilor cerințe față de profesor. Profesorul trebuie să asigure studenții cu informație, să ghideze cercetarea, să schimbe conținutul și structura materialului didactic, să încurajeze activitatea de cercetare a studenților.

Prin intermediul PBL studenții sunt îndemnați să explice fenomenele, faptele, fenomenul

neconcordanței, contradicțiilor dintre ele. Pentru aceasta se folosesc acele situații, care apar la executarea de către studenți a sarcinilor de lucru, în viața de toate zilele, acele situații problematice care apar în practică. Studenților li se propune să înainteze ipoteze, să formuleze concluziile care reies din aceasta și să realizeze controlul empiric al acestora. De asemenea, studenții trebuie să fie îndemnați să compare, să contrapună fapte, fenomene, teorii, care generează situații problematice.

Pe parcursul aplicării PBL trebuie să se țină cont de particularitățile psihologice ale însușirii materialului, nivelul de pregătire a studenților, criteriile lor motivaționale. În procesul de generare de probleme trebuie să se țină cont de anumite principii: situațiile de problemă trebuie să conțină dificultăți gnoseologice rezolvabile pentru studenți. Soluționarea de probleme, care nu conține o dificultate gnoseologică, contribuie doar la gândirea reproductivă și nu permite realizarea scopurilor PBL. Iar situația de problemă care este prea complicată pentru studenți nu are efecte pozitive scontate, deoarece îi demotivează. Situațiile de problemă trebuie să fie neobișnuite, originale, pentru ca să trezească și să mențină interesul studenților. Or, interesul, emoțiile pozitive, entuziasmul studenților sporesc capacitatea acestora de învățare.

Sfera politică, care este obiectul de studiu al Politologiei, este complexă și plină de contradicții. Situațiile-problemă pot fi formulate în cadrul studiului Politologiei atât în cadrul seminarelor, cât și al prelegerilor. De exemplu, în legătura cu structura puterii politice se pot evidenția contradicțiile care există între formele politice adoptate și starea de fapt a formelor politice. Studenții trebuie să facă la sfârșitul lecției concluzii în legătură cu posibilitatea existenței unei anumite forme de guvernare a statului și aplicarea unui anumit regim politic.

O sarcină cu aplicarea aspectelor PBL pe care am folosit-o în cadrul predării Politologiei la ASEM a fost aceea de a obține cât mai multă susținere din partea „electoratului” (a studenților din auditoriu) în cadrul prezentării programelor unor partide politice virtuale, inventate, formate de către câteva grupuri de studenți. Această sarcină contribuie eficient la dezvoltarea independenței studenților, pentru că studenții au un interes sporit de a studia mai mult despre ideologiile politice, pentru a alege una, de a obține mai multe cunoștințe despre esența unui partid politic, despre structura acestuia, despre condițiile de înregistrare, despre sursele de finanțare, despre programul unui partid politic, pe care în cele din urmă îl prezintă în auditoriu.

Deosebit de important pentru formarea culturii politice de tip participativ este însuși principiul autodirijării, care este prezent la aplicarea PBL. Studenții joacă un rol activ în planificarea, monitorizarea, dar și evaluarea procesului de învățare. La etapa planificării studenții identifică mai multe modalități de a aborda o sarcină, fixează un obiectiv, delimitează strategii pentru a atinge obiectivul propus. Pe parcursul monitorizării studenții urmăresc ceea ce au făcut și ceea ce trebuie să facă în continuare. În fine, studenții participă atât la evaluarea procesului, cât și a rezultatului procesului de învățare.

Chiar dacă metoda de predare-învățare pe bază de probleme (PBL) are o istorie de peste 30 de ani, în Republica Moldova aceasta este la început. Mai des, profesorii utilizează în cadrul lecțiilor tradiționale anumite aspecte ale PBL. Pentru a se implementa cu succes această metodă, studentul are nevoie de mai mult timp, destinat cercetării, deci modificări ale planurilor de învățământ.

Utilizarea PBL sau aplicarea unor aspecte PBL în cadrul studierii Politologiei este eficientă și contribuie la dezvoltarea acelor calități de care are nevoie studentul pentru a fi purtător al culturii politice de tip participativ – spirit activ, respectarea normelor comportamentului de grup, luarea deciziilor în mod democratic, respectarea opiniei celorlalți s.a.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Job outlook 2016: The attributes employers want to see on new college graduates' resumes. În: <https://www.nacweb.org/career-development/trends-and-predictions/job-outlook-2016-attributes-employers-want-to-see-on-new-college-graduates-resumes/>, accesat pe 10 aprilie 2019.
2. Învățarea organizațională bazată pe probleme pentru IMM-uri. În: <http://www.archimedes2014.eu/doc/reports/Problem%20based%20learning%20Handbook-%20RO.pdf>, accesat la 12 aprilie 2019.
3. Almond G. A., Verba S. Cultura civică: Atitudini politice și democrație în cinci națiuni. București: Editura DU STYLE, 1996, 391 p.
4. Archetti C. Friend or Foe? Problem-Based Learning (PBL). În: Political Communication. European Political Science. 11(4), December 2012.

# PROVOCĂRI ÎN MENȚINEREA RELAȚIILOR ÎNTRE DIASPORĂ ȘI ȚARA DE ORIGINE

## CHALLENGES IN MAINTAINING RELATIONS BETWEEN THE DIASPORA AND THE COUNTRY OF ORIGIN

Rodica RUSU,  
doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*The paper analyses the theoretical approaches regarding the maintaining the relationship between diaspora and countries of origin. The last ones intensify the communication with diaspora through support policies (institutionalized structures, diaspora oriented events, etc.) and allowing double citizenship and out of country vote. Also, the article explores the potential of the specialized website for diaspora or created by diaspora.*

**Keywords:** diaspora, state policy, double citizenship, migrants, sending countries, social media network.

În prezent, majoritatea statelor conștientizează importanța diasporei din mai multe motive: economice (investiții, remitențe), politice (susținere și loialitate față de regim), demografice (migrație reversibilă) sau simbolice (identitate națională).

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. [1, p. 6] Diaspora reprezintă grupuri de minorități etnice de origini migraționale, care locuiesc și activează în țări de destinație, dar care mențin legături puternice de ordin sentimental și material cu țările lor de origine - patriile. În acest articol vom analiza modalitățile de menținere a relației diasporă – țara de origine prin exemple la nivel internațional, dar și în baza cercetărilor diasporei moldovenești din SUA.

Până la alegerile parlamentare din 2009, diaspora a trecut printr-un proces de formare și cristalizare/instituționalizare, iar autoritățile moldovenești au neglijat potențialul acesteia asupra dezvoltării țării. Abia după evenimentele din aprilie 2009, subiectul diasporei moldovenești a căpătat relevanță, acesta fiind inclus ulterior în programele guvernamentale în aspectele dezvoltării sociale, economice și culturale a țării, cu elaborarea unei ample politici de stat pentru susținerea diasporei. A fost creat Biroul pentru Relații cu Diaspora, în subordinea directă a prim-ministrului, scopul căruia este să coordoneze politicile de stat în domeniul diasporei, [2] au fost lansate Zilele Diasporei, Congresul diasporei, amplificate activitățile ambasadelor și consulatelor în interacțiunea cu cetățenii moldoveni stabiliți peste hotare.

Prin urmare, intensificarea politicii de susținere a diasporei rezultă în crearea unor organizații consultative reprezentative, servicii guvernamentale, sub egida ministerului afacerilor externe (în cazul Republicii Moldova – în cadrul Cancelariei de Stat), modificări ale legislației privind cetățenia (naționalitatea) sau dreptul de vot în străinătate, sau foru-

muri, cum ar fi cele care, în 2001, au atras delegați la Convenția globală a persoanelor de origine indiană în New Delhi sau Congresul al doilea al emigranților polonezi și al polonezilor stabiliți peste hotare în Varșovia și Cracovia. Interesul sporit al țărilor de origine față de emigranți și viceversa, poate fi văzut în mod clar în acceptarea tot mai mare a cetățeniei duble.

Legislația Republicii Moldova stipulează dubla cetățenie, [3] ceea ce permite cetățenilor moldoveni stabiliți peste hotare să participe la alegerile prezidențiale și parlamentare în secțiile de votare organizate pe teritoriul altor state. Pe lângă exprimarea opțiunii politice, acest exercițiu electiv democratic presupune mai multe semnificații prin confirmarea apartenenței naționale, dar și a legăturii cu țara de origine. Dacă cetățenii moldoveni care participă la alegeri în Republica Moldova își dau votul pentru o anumită forță politică, votul celor aflați peste hotare este, în primul rând, votul pentru Moldova și pe urmă votul pentru un candidat politic.

*„... Am mers cu speranța să votăm pentru un viitor și acolo, poate să ne întoarcem înapoi, cum n-ai da, e țara mea, acolo ne-am născut. ....Pentru părinți și rudele noastre care o duc mai greu”. [F27E]*

Procesul de organizare a alegerilor peste hotare întâmpină o serie de imperfecțiuni sesizate preponderent la alegerile parlamentare (2014, 2019) și prezidențiale (2016): problema legată de numărul insuficient al buletinelor de vot, proceduri stricte de înregistrare, interdicția de a vota cu pașaport expirat (condiție stabilită la alegerile parlamentare din 2019) etc. Aceste momente periclitează o bună comunicare și relație între diasporă și Republica Moldova în aspectul influenței asupra procesului de guvernare.

Fără a nega rolul diasporei, mai multe guverne jonglează cu procedurile de votare în afara țării în dependență de forțele politice antrenate și predispozițiile, atitudinea diasporei față de acestea. În politicile lor față de emigranți, două dintre cele mai mari țări de origine, India și China, au trecut de la abținere la atenție. Până în anii 1970, au încurajat emigranții lor să se integreze în țările de destinație. În primul rând, considerentele economice explică crearea unor cadre specifice care favorizau investițiile financiare, dar implicau și întreprinderea unor măsuri mai ample. În China s-au desfășurat în paralel cu reabilitarea familiilor emigranților și modificarea dreptului la cetățenie. Legea adoptată în 1980 cerea imigranților chinezi naturalizați în străinătate să renunțe la cetățenia chineză, în scopul asigurării statelor-gazdă. Această lege este încă în vigoare. [4, p. 136-156] India, pe de altă parte, a convenit să acorde persoanelor sale cu origine indiană o cetățenie de peste mări a Indiei. Adoptată de Parlament la 22 decembrie 2003, legea a intrat în vigoare la 2 decembrie 2005. Pe lângă aceasta, pe baza raportului din 2001 privind diaspora indiană, guvernul a declarat o sărbătoare la 9 ianuarie, Pravasi Bharatiya Divas, pentru a marca noua uniune între țară și „copiii săi risipitori”. [5]

Uniunea Europeană a luat în considerație acest fapt. În iunie 2003, la inițiativa Greciei, șaiszeci de reprezentanți ai „diasporei” din douăzeci și opt de țări s-au întâlnit la Summit-ul diasporelor europene de la Salonic pentru a stabili „cum să consolideze legăturile dintre UE și diaspora sa”. [6] Deși mult mediatizată la acel moment, această inițiativă pare să fi fost de scurtă durată. Considerăm că diaspora tinde să se identifice cu un spațiu mai restrâns, decât cu un proiect/structură instituționalizată ca Uniunea Europeană, or, ideea de unitate europeană în 2019 nu este una pe deplin consolidată, luând în considerare și numărul euroscepticilor (celor care contestă existența și funcționalitatea UE), dar și Brexit-ul.

Cercetătoarea în domeniul politologiei, Eva Østergaard-Nielsen se referă la loialitatea și politicile transnaționale ca fiind „diferite forme de participare transfrontalieră directă în politica țării lor de origine de către migranți și refugiați (cum ar fi participarea la alegeri și alte



tipuri de sprijin partidelor politice etc.), precum și participarea indirectă, prin intermediul instituțiilor politice ale țării gazdă (sau organizații internaționale)". [7, p. 762] Ea subliniază faptul că prima dimensiune, cea a mobilității actorilor, nu este cea mai importantă. Ce înseamnă să fii implicat într-o cauză națională de la distanță? Ce forme poate lua acest lucru? O fi prima, distincție majoră care urmează să fie făcută este între acei cetățeni din străinătate care susțin statul și cei care i se opun. Angajamentul împotriva statului poate fi divizat între o luptă împotriva regimului și o luptă pentru recunoașterea unei noi entități politice (fie un stat sau nu).

*„Ce relație poți avea cu statul de unde fugi? Este un fel de dezamăgire. Pe de o parte, te simți frustrat, pe de alta, nu știu dacă e corect să dai vina pe stat. Am trecut de la un sistem totalitar care avea grijă de toate la un sistem în care fiecare are dreptul să fie bogat, dar nu toți au șanse. Nepotismul din sistem e un dezastru pentru toate companiile”. [M34A]*

*„Nu văd sens în a menține relațiile dintre diaspora locală cu instituțiile publice oficiale, în urma alegerilor ne-am convins că nu influențăm viitorul politic, suntem o forță redusă în diasporă, aici și în Canada. Din 4-5 mii de moldoveni au fost o mie la ultimele alegeri (2014)”. [M43I]*

Transnaționalizarea legată de dezvoltarea capitalismului postindustrial favorizează migrația, precum și menținerea unei conexiuni pe care B. Anderson o numește „naționalismul de distanță lungă”. [8, p. 58-74] Imigranții sau descendenții acestora își asigură prezența lor în țările de destinație în conformitate cu relația cu țara de origine și ei încearcă să influențeze politicile țării-gazdă în favoarea statului, națiunii sau a oamenilor cu care simt „o legătură”.

Potrivit sociologului britanic Anthony Giddens, caracteristica definitorie a modernității este existența unor „mecanisme de dezintegrare”. Unul dintre cele mai importante mecanisme în derulare este „separarea de timp și spațiu”, care anterior au fost nedivizate, când viața comună era locală. [9, p. 20] Revoluția în transport și comunicare în secolul al XIX-lea a făcut din stăpânirea spațiului o dimensiune fundamentală prin reducerea legăturii dintre timp și distanța parcursă. Acest lucru a devenit deosebit de important acum că nu mai poate fi separată de timp.

Această stare de fapt are consecințe evidente pentru menținerea unei conexiuni în pofida distanței: cu țara – cu viața politică, economică sau culturală a oricărei țări, a migrantului cu familia sa lăsată în urmă; o pagină web, un forum de discuții sau un grup online devin locul de contact; precum și între diferiți actori implicați în același proiect, de orice fel, care sunt separați geografic, dar uniți prin valorile comune. Ceva ce era practic imposibil în urmă cu treizeci de ani este astăzi o realitate: este acum mai rapid și mai ieftin pentru un migrant moldovean aflat în Seattle să citească online ziarele din Republica Moldova. Este important de remarcat faptul că mijloacele de comunicare care ne permit să rămânem în contact sau să fim „în timp real” nu sunt limitate la Internet sau la e-mail. Acestea includ televiziune, radio, telefon mobil și video. Sateliții permit o mai bună circulație a lungimilor de undă și inventarea de noi dispozitive moderne permite diversificarea platformelor.

Noile tehnologii informaționale oferă celor care pot să le acceseze posibilitatea de a nu experimenta migrația ca „absență dublă”, din țara de origine și din cea în care se află. Din contra, tehnologiile oferă o „coprezență” în ambele state, deoarece „aici” și „acolo” și-au pierdut o parte din înțeles într-un anumit fel.

Michel Laguerre, antropolog la Universitatea din California, Berkeley, definește „diaspora virtuală” ca „utilizarea spațiului virtual de imigranți sau descendenți ai unui grup de imigranți în scopul participării sau implicării în tranzacții interacționale on-line”, insistând asupra faptului că diaspora virtuală nu poate fi menținută fără un contact real. [10] Rețelele de socializare includ, de exemplu, pagini virtuale ale comunităților de moldoveni aflați

peste hotare, acestea fiind clasificate după țară, regiune sau oraș de reședință. Pagina de Facebook Moldovenii din statul Washington [11] include 1819 membri, 75% fiind cei care locuiesc în SUA. Pe lângă diferite anunțuri de angajare, aici sunt plasate știri din Republica Moldova, se distribuie informația oficială, anunțuri de la autoritățile din țara de origine privind alegerile sau oferirea serviciilor consulare, organizarea de evenimente culturale, anunțuri de caritate, promovarea produselor autohtone etc.

*„Deși știu că viitorul meu e aici, am rude acolo și trebuie să facem pași înainte spre viitorul european al Moldovei. Un vot poate salva multe. Sunt grupuri pe Facebook și de acolo am aflat de alegeri. Lumea posta informații unde vor fi secțiile de votare. ... Am venit cu prietenii din Portland, vreo 3-4 ore distanță de Seattle.” [F24 R]*

Rețele de socializare au devenit un instrument de socializare politică, de conectare a țării de origine cu diaspora la distanțe apreciabile. Astfel, la alegerile parlamentare din februarie 2019 din Republica Moldova au fost utilizate preponderent rețelele de socializare în comunicarea dintre candidații electorali și alegătorii din diasporă. A fost creată pagina Adoptă o Circumscripție, 51. SUA și Canada care a constituit un fel de platformă pentru analize, dezbateri între liderii de opinie din această circumscripție, candidați și alegători. [12]

Paginile web constituie un spațiu propice de continuitate și mijlocire a relației între migranți, între statul de origine și diasporă. Mai mult decât atât, aceste spații deteritorializate pot oferi interpolitate, fără a se raporta la un centru. Această „expatriere” nu mai este privită ca o catastrofă sau problemă, deoarece noile tehnologii permit acum crearea de rețele tehnice științifice prin care unele națiuni sau profesii organizează participarea acestor elite expatriate intelectuale în dezvoltarea țării. În Republica Moldova menționăm că rețeaua Mentor Me [13] este primul program de mentorat global din Moldova creat în anul 2014, ca urmare a Galei Studenților Originari din Republica Moldova. Acesta constă în discuții, tete-a-tete sau virtuale, dintre un mentor și un mentee privind planurile pentru studii sau carieră, oportunități pentru dezvoltare personală, experiența și lecțiile învățate de mentori, integrarea în societatea țării alese pentru studii, consultanță în afaceri din partea mentorilor. Prin urmare, această platformă conectează tinerii originari din Moldova aflați la studii peste hotare pentru a le oferi consiliere în varii domenii.

Indiferent de atitudinea migranților față de guvernările din țara de origine, resursele tehnologiilor informaționale oferă o gamă variată de instrumente pentru a menține legăturile cu familiile rămase acasă sau pentru a fi la curent cu ultimele evenimente socioeconomice și politice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Strategia națională „Diaspora - 2025”. În: [http://brd.gov.md/sites/default/files/sn\\_diaspora\\_2025\\_web.pdf](http://brd.gov.md/sites/default/files/sn_diaspora_2025_web.pdf), accesat la 20.03.2019.
2. Hotărârea Guvernului nr. 780 din 19.10.2012 cu privire la modificarea și completarea unor hotărâri ale Guvernului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 221 din 23.10.2012.
3. Lege nr. 1024 din 02.06.2000 cetățeniei Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-101 din 10.08.2000.
4. Pina-Guerassimoff C., Guerassimoff E. „Les ‘Chinois d’outre-mer’ des années 1890 aux années 1990”. În: Citoyenneté et émigration: Les politiques du départ, ed. Nancy L. Green and François Weil (Paris: Editions de l'EHESS, 2006), p.137–156.
5. Therwath I. „L’Etat face à la diaspora: Stratégies et trajectoires indiennes”. PhD diss., Institut d’études politiques de Paris, 2007.

6. Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions. D/03/3, Bruxelles, le 20 juin 2003 În: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-03-3\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-03-3_en.htm) Accesat la 5.04.2019.
7. Østergaard-Nielsen E. „The Politics of Migrants’ Transnational Political Practices”, În: *International Migration Review* 37, no. 3, Fall 2003, pp. 760-786.
8. Anderson B. „Long-Distance Nationalism”. În: *The Spectre of Comparisons*, ed. Benedict Anderson, London: Verso, 1998, pp. 58–74.
9. Giddens A. *The Consequences of Modernity*, 1990; reprint, Stanford: Stanford University Press, 1991.
10. Laguerre Michel S. „Virtual Diasporas: A New Frontier of National Security”, *Global Problem Solving*, April 25, 2002, Disponibil online la: <https://nautilus.org/global-problem-solving/virtual-diasporas-a-new-frontier-of-national-security-2/> Accesat la 8.04.2019.
11. Comunitatea moldovenilor din statul Washington. În: <https://www.facebook.com/groups/701911793253854/> Accesat la 10.04.2019.

## MIGRAȚIE ȘI POLITICI MIGRAȚIONISTE: O PROVOCARE PENTRU ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

### MIGRATION AND MIGRATION POLICIES: A CHALLENGE FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION

Silvia DULSCHI,

doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*This article addresses a very sensitive topic for modern societies and especially for Republica Moldova, such as migration. The need to develop a national strategy on the size of migration policies requires a comprehensive approach, taking into account the experience of countries that have already gone through this phenomenon and came up with effective solutions to dampen the negative impact of the migration phenomenon. The theoretical relations on the knowledge of migration processes serve as the methodological basis for policy-making on the stated size.*

**Keywords:** demography, migration, policies, migration policies, multiculturalism.

În contextul dezvoltării durabile, politica migraționistă este o componentă a strategiei naționale de dezvoltare pe termen lung, la baza căreia stă principiul abordării complexe a reglementării unei game largi de relații, care ar asigura dezvoltarea dinamică atât a țărilor receptoare, cât și a celor donatoare de forță de muncă.

Politica migraționistă este îndreptată spre realizarea intereselor comune ale țărilor participante la migrația internațională a forței de muncă, precum și ale celorlalți participanți: angajatori, agenții de recrutare și migranții înșiși. Istoria civilizației și experiența mondială justifică faptul că orice stat trebuie să elaboreze și să promoveze cea mai benefică politică migraționistă pentru dezvoltarea sa și pentru cetățenii săi, care ar asigura creșterea economică și securitatea națională.

Relația cauză-efect dintre migrație și dezvoltare nu are întotdeauna aceeași direcție, deoarece în unele cazuri migrația devine un factor important al dezvoltării economice, iar în altele poate să ducă la frânarea sa. În acest context, un rol important de corectare are politica migraționistă. În viziunea noastră, politica migraționistă este strâns legată de soluționarea problemelor sociale, politice, juridice și financiare generate de procesele migraționiste.

Fundamentul politicii migraționiste este constituit dintr-un set de măsuri utilizate în reglementarea proceselor de migrație și în contracararea migrației ilegale. Un alt aspect al politicii migraționiste, la fel de important, este reglementarea fluxurilor financiare generate de migrația forței de muncă, asigurarea întoarcerii, adaptării și integrării migranților. În mod cert, politica migraționistă trebuie să conțină acțiuni ce ar relaționa migrația cu obiectivele dezvoltării durabile.

Politica migraționistă are rădăcini în multidimensionalitatea domeniului migraționist, dar și al celui politic. Abordările multiple ale conceptelor de „politică” și „proces migraționist” generează diverse puncte de vedere cu privire la politica migraționistă. Contradicțiile se referă la explicarea politicii migraționiste, deoarece majoritatea definițiilor au un caracter

accentuat limitativ. Ținând cont de faptul că esența și eficiența strategiilor politicilor migraționiste nu sunt elucidate îndeajuns, ne propunem să analizăm subiectul în cauză din perspectiva abordărilor, conținuturilor, direcțiilor și metodelor de realizare a politicii migraționiste.

În viziunea Consiliului de experți al UE, cel mai universal și mai eficient mod de reglementare a fluxurilor de migranți este introducerea documentelor de identificare unice pentru toate statele UE, acesta devenind punctul-cheie în Acordul Schengen. [3] O caracteristică specifică a abordărilor politicii migraționiste este definirea sa prin sistemul de măsuri aplicate, ceea ce este prea unilateral, în viziunea noastră. În ultimii ani implementarea măsurilor concrete privind politica migraționistă a devenit o problemă serioasă atât economică cât și politică.

În opinia sociologului și demografului rus Leonid Rîbakovski, politica migraționistă include nu doar măsuri și instrumente, ci și idei, scopuri, reprezentări ale subiecților pentru care se implementează o anumită politică. Sintetizând cele menționate, am putea evidenția următoarele aspecte în definițiile existente ale politicii migraționiste: politica migraționistă este un produs al sistemului politic; politica migraționistă este nu numai prioritatea statului, dar și a instituțiilor sociale; diverse instituții sociale, cum ar fi partidele, biserica, organizațiile obștești care pot avea diverse puncte de vedere privind scopurile și instrumentele politicii migraționiste.

Astfel, politica migraționistă, în sens restrâns, este îndreptată spre procesul de schimbare a numărului, structurii, direcției mișcării și integrarea migranților, iar în sens larg, politica migraționistă:

- este una dintre direcțiile politicii statului, determinată de scopurile urmărite de stat;
- reprezintă o doctrină de stat sau o concepție de reglementare a proceselor migraționiste;
- este interdependentă cu politicile economice, sociale, demografice, naționale, culturale;
- se divide în politică reală și declarată; cea declarată are ca scop apărarea intereselor migranților, iar cea reală exprimă interesele țării-gazdă. [7, p. 213]

În literatura de specialitate cercetătorii tratează conceptul de politică migraționistă în mod diferit, în funcție de semnificația termenului politică.

Deseori, politica migraționistă este identificată cu procesul de gestionare a proceselor migraționiste. În opinia lui L. Rîbakovski, politica migraționistă reprezintă un sistem de idei și mijloace acceptate la nivel de gestiune, prin intermediul cărora statul și instituțiile sale, respectând anumite principii, corespunzătoare condițiilor istorice ale țării, vizează realizarea scopurilor adecvate atât etapei curente de dezvoltare a țării cât și celei viitoare. [10, p.167]

Conform lui A. Zolberg, politica migraționistă este procesul de interacțiune dintre țări în cadrul căruia are loc transferul legislației, deoarece migranții, încetând să fie membri ai unei societăți, devin membri ai altei societăți. [6] În viziunea altui demograf rus, I.Efimov, politica migraționistă este un sistem de condiții, măsuri și instrumente de gestionarea mobilității migraționiste a populației. [8]

Considerăm, că politica migraționistă este un proces de concordanță a intereselor statului în domeniul reglementării migrației cu interesele migranților, ale societății, ale elitelor economice și politice, ale partidelor și instituțiilor sociale. Există următoarele modele conceptuale ale politicii migraționiste:

1. Modelul marxist, în cadrul căruia politica migraționistă este îndreptată spre formarea unei rezerve de muncitori în concordanță cu necesitățile reale, în vederea evitării situațiilor conflictuale și a tensiunilor sociale dintre muncitorii autohtoni și imigranți.
2. Modelul sistemic, în cadrul căruia politica migraționistă se examinează ca o

componentă a sistemului politic internațional. În acest caz, controlul migrației se interpretează ca o necesitate structurală ce ia naștere din cauza neconcordanței dintre piețele deschise, cu caracteristici de globalizare și structurile statale închise, cu hotare teritoriale. În conformitate cu această viziune, limitele eficienței instrumentelor de control de stat depind de existența regimului internațional liberal, reglementat de acte privind drepturile omului și acordurile bilaterale.

3. Modelul pluralist, în care politica migraționistă se examinează ca proces în cadrul căruia o totalitate de forțe (întreprinzători, syndicate, instituții sociale etc.) tinde să obțină beneficii concrete, fără a lua în considerare calitatea întregului sistem.

4. Modelul realist, în cadrul căruia se susține faptul că obiectivele statului sunt prioritare în gestionarea fluxurilor migraționiste.

5. Modelul neocorporativ, care se axează pe modalitatea de armonizare a limitelor migrației internaționale cu interesele țărilor receptoare.

6. Modelul comunicațional, în cadrul căruia politica migraționistă se manifestă prin sistemul acțiunilor comunicaționale care apar ca verigi de intermediere în contextul social. Astfel, având în vedere multitudinea de definiții ale politicii migraționiste și pentru concretizarea acesteia, se impune necesitatea analizei particularităților săi. În literatura social-politică actuală se distinge opinia, conform căreia specificul politicii migraționiste constă în faptul că ea este tangentă atât cu problemele politicii economice cât și cu cultura, tradițiile și identitatea societății. Precum afirmă C. Codanione în contextul complexității politicii migraționiste, migrația se află la intersecția a două curente de politici diferite: bazate pe probleme economice sau funcționale și bazate pe cultură și tradiții. [8]

Din aceste considerente rezultă necesitatea cercetării complexe a problemelor ce se referă la implementarea politicii migraționiste, la planificarea căreia trebuie luate în considerare și aspectele demografice ale societății, asigurarea cu cadre profesionale, dezvoltarea social-economică a țării.

În gestionarea proceselor migraționiste are loc implementarea legilor și a politicii migraționiste adoptate de conducerea supremă din stat. În urma analizei, evidențiem faptul că la elaborarea scopurilor politicii migraționiste este necesară determinarea lor în conformitate cu nivelurile de realizare:

- scopuri strategice, stabilite de conducerea politică a țării;
- scopuri operațional-tactice, care se extrag din procedurile de colaborare cu alte instituții și sunt determinate de către guvern în calitate de scopuri;
- scopuri instituționale, direcționate spre optimizarea sistemului de gestionare a proceselor ce țin de responsabilitatea instituțiilor migraționiste. Evidențiem o serie de scopuri ale politicii migraționiste, așa ca atragerea migrantilor temporari, formarea unei populații constante, asigurarea obiectivelor industriale din noile regiuni cu forță de muncă, stabilitatea populației în anumite regiuni, reținerea fluxului migraționist în unele localități.

Mecanismele de realizare a scopurilor politicii migraționiste sunt următoarele: legislația universală și complexă privind migrația, clasificarea unică a categoriilor de migranți, partajarea responsabilității între stat și întreprinderi cu diferite forme de proprietate cu privire la soluționarea diferitelor probleme, sistemul de măsuri economice și administrative de reglementare statală a fluxurilor migraționiste, sistemul de măsuri susținute de către stat pentru diverse categorii de migranți involuntari, concentrarea mijloacelor bugetare cu destinația soluționării problemelor migrantilor, în scopul utilizării eficiente a resurselor extrabugetare de finanțare.

Specificul politicii migraționiste este condiționat și de structura sa, care este formată din trei segmente:

- politica imigraționistă, care se referă la problemele de acordare anumitor indivizi a

dreptului la reședință permanentă, la controlul asupra migrației ilegale, la asigurarea socială a migranților;

- politica de integrare, care ține de problemele includerii migranților în viața țării-gazdă (întâi de toate, cu alte rădăcini etnice, rasiale și religioase);

- politica de naturalizare, legată de condițiile și procedura de acordare a cetățeniei migranților legalizați.

În viziunea demografului rus, expert în politicile migraționiste, Vladimir Mukomel, politica imigraționistă, politica de integrare și politica de naturalizare sunt interconectate și pot fi examinate ca etape ale politicii de primire, angajare și transformare a migrantului într-un membru cu drepturi depline al țării-gazdă. [9]

În același context, menționăm că problema integrării variază între asimilare, ceea ce presupune acceptarea valorilor societății primitoare și chiar renunțarea la propria cultură, și inserție pe piața muncii și integrare în societate, ceea ce presupune recunoașterea respectului față de legile țării receptoare. [1]

Eficiența politicilor sus-numite depinde direct de concordanța fundamentelor conceptuale, a scopurilor, sarcinilor și priorităților fiecăreia dintre ele. Sarcina principală a politicii imigraționiste este crearea unui sistem eficient de reglementare a fluxurilor migraționiste și a situației migranților. Politica de integrare are ca sarcină asigurarea condițiilor integrării cu succes în țara receptoare.

Făcând referință la politica migraționistă promovată de țările UE, putem evidenția următoarele forme:

1. Politici pentru reglementarea și controlul fluxurilor migratorii, ce au în vizor intrarea, reședința și angajarea străinilor și care urmăresc întărirea controlului la frontiere.

2. Politici pentru întărirea legislației de combatere a migrației ilegale și a angajării ilegale de lucrători străini; țările care s-au confruntat cu fluxuri mari de migranți ilegali și-au amplificat măsurile de combatere a acestui fenomen.

3. Politici pentru integrarea imigranților, ce vizează măsuri de combatere a discriminării și procesul general de naturalizare a imigranților.

4. Politici privind cooperarea internațională în domeniul migrației, care au ca scop punerea la punct a unor măsuri comune în domeniul reglementării și al controlului fluxurilor migraționiste. [4]

În derularea și gestionarea fluxurilor migraționiste sunt antrenate numeroase instituții, care își desfășoară activitatea la diferite niveluri și au roluri specifice.

Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) este cea mai importantă organizație voluntară în domeniul migrației, care afirmă că migrația umanitară și cea ordonată aduc beneficii atât migranților cât și societății. OIM contribuie la gestionarea migrației în următoarele domenii:

- migrația umanitară, prin care oferă ajutor refugiaților;
- migrația pentru dezvoltare, prin intermediul unor programe de dezvoltare ce oferă țărilor ce au nevoie forță de muncă calificată;

- cooperarea tehnică, când se acordă consultații guvernelor și altor instituții pentru implementarea politicilor de migrație;

- baze de date ale migrației, cercetării și informației, care constau în colectarea și diseminarea de informații privind migrația internațională. Concluzionând asupra studiului efectuat, accentuăm faptul că la elaborarea politicii migraționiste trebuie să stea principiul abordării complexe de reglementare a unui spectru larg de relații economice, sociale și politice generate de migrație și care asigură stabilitatea dezvoltării țărilor de destinație și de origine ale migranților.



Pentru Republica Moldova necesitatea unei politici migraționiste adecvate situației actuale este imperativă, având în vedere atât obiectivul de dezvoltare durabilă cât și cel de asigurare a securității naționale a țării.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Constantin, D. L. ș. a. Fenomenul migraționist din perspectiva aderării României la Uniunea Europeană. Studiul nr. 5. București: Institutul European din România, 2004, 114 p.
2. Lăzăroiu, S. Migrația circulatorie a forței de muncă din România. Consecințe asupra integrării europene, 2002.
3. Stetter, S. Regulation Migration: Authority Delegation in justice and HomeAffairs. În: Journal of European PublicPolicy, 2000, vol. 7. 80-103 p.
4. Trends in international migration: Sopemi Edition.OECD, 2005, 388 p.
5. World Population Policies 2013. United Nations, New York, 2013, 542 p.
6. Zolberg, A. R. The next waves: migration theory for a changing world. În: IMR, 23(3), 403-430 p.
7. Волосенкова, Е.; Кабаченко, П.; Тарасова, Е. Миграционная политика. Управление миграционными процессами. În: Методология и методы изучения миграционных процессов. Москва: ЮНИТИ, 2007, 213-236 с.
8. Ефимов, Ю. Политическая миграциология: миграционные процессы в контексте политологических проблем. Москва: АНМИ, 2005. 202 с.
9. Мукомель, В. И. Миграционная политика в России: Постсоветские контексты. Институт социологии РАН. Москва: Диполь-Т, 2005, 351 с.
10. Рыбаковский, Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. Москва: Наука, 1987, 199 с.

# MIGRAȚIA ȘI DEZVOLTAREA: CAZURI DE BUNĂ PRACTICĂ ȘI CONTROVERSE

## MIGRATION AND DEVELOPMENT: CASES OF GOOD PRACTICE AND CONTROVERSY

**Cristina EJOVA,**  
doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova

**Cristina VORONEANU,**  
masterandă, Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

*In this article the authors analyze the concept of co-development as an alternative strategy to migration management. The objective of this paper is to determine the efficiency of this approach in regulating the migration flow on a long term basis. In that regard, the article presents a short evolution of the concept of co-development and recent studies that contest its efficiency, underlying that the development of communities generates increase of migration. The authors conclude that migration is a tendency that cannot be contained and underline the conditions that must be respected in order for co-development to become an instrument of facilitating migration and increasing its benefits.*

**Keywords:** migration, co-development, migration management.

Politicile migraționiste naționale și internaționale actuale se axează pe metode și instrumente restrictive de reducere și regulare a fluxului migraționist din statele subdezvoltate. Această tendință este determinată de impactul migrației din Orientul Mijlociu și continentul african asupra statelor occidentale. Liderii politici din diferite țări și mulți cercetători, experți în domeniul migrației și dezvoltării, propun ca alternativă, pe termen lung, dezvoltarea prin investiții, suport financiar și tehnic a statelor generatoare de migrație pentru a reduce necesitatea de migrare.

În literatura de specialitate această abordare persistă de mai multe decenii și este cunoscută precum „codezvoltare”. Termenul de codezvoltare desemnează un concept din domeniul studiilor de dezvoltare care se bazează pe convingerea că migranții constituie o resursă pentru dezvoltarea statelor de origine, [8] prin remitențe, investiții directe, importarea unor modele de afaceri sau sisteme sociale din străinătate etc.

Corelația dintre migrație și dezvoltare se bazează pe considerentul că statele subdezvoltate constituie în prezent principala sursă generatoare de migranți (migrația Sud-Nord). Conform Margit Fauser co-dezvoltarea reprezintă „o noțiune-cheie care desemnează implicarea transnațională a migranților în procesul de dezvoltare a comunităților de origine a acestora (co-operare)”. Autoarea remarcă că „co-dezvoltarea servește ca model de guvernare transnațională în care colaborează autoritățile locale și organizațiile constituite prin asocierea migranților și prin intermediul cărora se stabilesc legăturile dintre integrare, dezvoltare și controlul și managementul migrației”. [3]

Termenul de co-dezvoltare a fost formulat și propus pentru prima dată de Samir Naïr, de-

legatul Franței la Misiunea interministerială pentru Migrație și Dezvoltare din 1997. Prin acest termen se desemna toată asistența oferită prin implicarea și participarea imigranților care locuiesc în Franța indiferent de modul în care contribuie. În prezent conceptul de codezvoltare a fost transformat într-o politică de gestionare a migrației. Inițial însă acest concept s-a constituit în Mali ca o modalitate pentru migranți de a contribui la dezvoltarea comunităților locale din statul lor (...) când migranții din Valea Râului Senegal (...) au constituit asociații ale migranților care aveau drept scop facilitarea integrării acestora în societatea franceză și colectarea de resurse pentru a susține proiecte de dezvoltare în satele lor de origine. [6]

Co-dezvoltarea ca mijloc de combatere a migrației neregulate din statele subdezvoltate a fost preluată de majoritatea liderilor politici și organizațiilor de profil sau globale. În Statele Unite, de exemplu, „ajutorul financiar pentru dezvoltare și diplomația comerțului explicit este promovată/abordată precum un mijloc de descurajare a migrației”. [1]

José Manuel Barroso, cel de-al 15-lea președinte al Comisiei Europene, a promovat o astfel de politică în raport cu statele africane, declarând că „problema imigrației (...) poate fi gestionată eficient pe termen lung doar printr-o cooperare ambițioasă și bine coordonată pentru dezvoltare”. Codezvoltarea a devenit unul din principalele obiective în managementul migrației a Uniunii Europene înainte de 2011, iar în prezent este principala soluție și strategie pe termen lung a UE, care a determinat dezvoltarea Planului European pentru Investiții Externe. Prin acesta UE își propune să înlocuiască abordarea primară (pentru reducerea migrației) axată pe preocuparea privind asigurarea securității și să se axeze mai mult... pe îmbunătățirea... situației socioeconomice în statele în curs de dezvoltare și statele cu un nivel mediu de dezvoltare, și în regiuni care se confruntă cu fluxuri mari de migrație. [1]

Co-dezvoltarea este considerată în prezent de către legislatori ca principala modalitate de combatere a cauzelor primare a migrației neregulate, precum sărăcia sau conflictul. În ultimii ani însă această abordare a fost intens dezbătută. Unele studii contestă concepția că dezvoltarea statelor generatoare de migrație determină scăderea fluxului migraționist. Centrul European pentru Politici (European Policy Centre) remarcă într-o analiză realizată de experții Marco Funk, Frank Mc Namara, Romain Pardo, Norma Rose, că statele, liderii naționali și organisme internaționale s-au grăbit să adopte strategii bazate pe conceptul de codezvoltare și că „s-au făcut multe presupuneri fără a pune sub semnul întrebării modul în care și când migrația și dezvoltarea ar trebui să fie abordate concomitent sau dacă este necesar în general de realizat această legătură (...), nu este clar în ce măsură această legătură poate duce la rezultatul dorit de reducere a fluxurilor migratorii neregulate în Europa, dacă influențează”. Totuși autorii consideră că unele forme de cooperare cu statele în curs de dezvoltare pot determina reducerea numărului de migranți, dacă aceste măsuri iau în considerare interesele partenerilor locali și specificul local al acestor state. „Acest tip de management al migrației prin cooperare deja se implementează, dar deseori (și tot mai frecvent) este confundat cu asistența financiară. Eforturile recente de a extinde gradul de implicare cu statele în curs de dezvoltare numai au redus diferența dintre managementul migrației prin cooperare și cooperare pentru dezvoltare”. [5]

Centrul pentru Dezvoltare Globală, un think tank american, analizând eficiența programelor și politicilor de codezvoltare în contextul fluxului migraționist din continentul african, a conchis că „nu există nicio dovadă că țările sărace în curs de dezvoltare care ating un nivel de trai mediu înregistrează o rată de emigrație mai redusă, ci din contra. Se atestă o creștere semnificativă a migrației din aproape toate țările care dispun de un nivel ridicat de sărăcie în anii 60 și care au manifestat o creștere semnificativă, au cunoscut o creștere foarte mare a ratei de emigrare”. Michael Clemens, coordonatorul cercetării, a subliniat că măsurile de codezvoltare nu au neapărat un efect negativ. Acestea însă nu constituie o soluție pe termen scurt. Conform autorului, pentru ca rata de migrație să scadă, este necesar ca statul să ajungă la un

Produs Intern Brut (PIB) între \$7,000 și \$8,000. Pentru o țară ca Nigeria însă, pentru a ajunge la un PIB similar, este necesară o perioadă de peste 100 de ani. Până atunci, subliniază autorul, rata de migrație va spori. În calitate de exemple de astfel de state, unde sporirea Produsului Intern Brut generează emigrarea, autorul propune Suedia la începutul secolului al XX-lea sau Coreea de Sud - după război. [4]

Autorul insistă din acest considerent că dezvoltarea nu este o soluție pentru migrație și că migrația nu poate fi oprită. „Aceasta nu este ceva ce comunitatea donatorilor a realizat încă”, consideră autorul. Conform lui, „unele din acțiuni trebuie să se axeze pe modelarea fluxului migrației astfel încât ambele părți – statele-gazdă și statele-emițătoare de migrație - decât să continue cu pretenția că migrația poate fi stopată”. [7] Respectiv, trebuie schimbată abordarea și reconceptualizată migrația astfel încât să se identifice metodele prin care se pot maximaliza la maximum beneficiile generate de către aceasta. Astfel de beneficii constituie completarea forței de muncă în statele de destinație pentru migranți, completarea industriilor, centrelor de cercetare și academice, domeniului de artă cu cadre înalt calificate, implicarea migranților în revitalizarea comunităților, sporirea natalității în cazul statelor care înregistrează un grad de îmbătrânire ridicat ș.a.

Refugiații vietnamezi din anii '70 ai secolului trecut constituie un exemplu de integrare cu succes a unui flux mare de migranți și modul cum aceștia și urmașii lor contribuie la dezvoltarea statelor în care s-au stabilit, dar și a comunităților lor originare. Vinh Chung, care s-a refugiat din Vietnamul de Sud cu 40 de ani în urmă, punctează că „atunci când discutăm aceste subiecte (migrația neregulată, solicitanții de azil etc.), este important să nu ne grăbim să ne axăm pe problemele politice, ci să găsim o modalitate pentru a trata această situație cu respectul necesar unei crize umanitare. Acești solicitanți de azil sunt oameni, părinți, la fel ca și noi, dar care au fost afectați de război”. [9] Apelul refugiatului vietnamez se regăsește în cuvântările și pozițiile asumate de organizațiile de profil și organisme internaționale precum Organizația Internațională a Migrației, Înaltul Comisariat pentru Refugiați al Națiunilor Unite etc.

Un exemplu mai recent și relevant îl reprezintă programul de vize al Republicii Federale Germane pentru lucrătorii medicali din Filipine, iar ulterior Serbia, Bosnia și Herțegovina. Programul prevedea un acord la nivel guvernamental de încadrare a surorilor medicale din aceste state în instituțiile medicale din Germania în baza unor vize de lucru. În cazul Filipinelor acest program a permis încadrarea în câmpul muncii a surplusului de cadre, iar pe termen lung a generat o creștere a PIB-ului de la 2,581 la 2,951 dolari SUA. Surorile medicale care au lucrat temporar în Germania au contribuit la dezvoltarea țării prin intermediul remitențelor și cunoștințelor/abilităților readuse în statul de origine. [2]

În acest context, unii lideri politici și experți militează pentru un plan Marshall pentru Orientul Mijlociu, Africa și America Latină. Discuțiile privind un astfel de plan au început cu privire la regiunea MENA (Middle East and North Africa region), ca urmare a primăverii arabe în mai multe state. Susținătorii acestui plan susțin că nu este suficient doar alocarea și distribuirea resurselor financiare și ajutorului umanitar. Aceste măsuri trebuie să fie îndreptate spre capacitatea instituțiilor de stat și dezvoltarea sectoarelor prioritare ale economiei prin asistență tehnică, expertiză și surse financiare, astfel încât în urma implementării ajutorului financiar statele beneficiare să devină autosustenabile și capabile să se guverneze eficient, precum și să înregistreze un nivel de dezvoltare sporit.

Probabilitatea implementării cu succes a unui Plan Marshall pentru statele în curs de dezvoltare este însă, de asemenea, puternic contestat. Conform lui Robert Glenn Hubbard, președintele Consiliului Consilierilor în Economie în timpul administrației președintelui american George W. Bush, decanul instituției Columbia Business School și William Duggan, profe-

sor în cadrul aceleiași instituții, „nu este ușor de transformat actualul program de asistență a Statelor Unite într-un plan Marshall contemporan. În pofida eșecurilor sale anterioare, actualul sistem însumează un sistem de interese adânc înrădăcinate care se opun oricărui schimbări”. [7] De asemenea, autorii scot în evidență sentimentele anti-americane care persistă în această regiune ca urmare a suportului acordat de Statele Unite pentru guvernarea unor țări și implicarea în afacerile interne ale acestor state, uneori în detrimentul populației locale.

Rudi Robinson, cercetător superior al Institutului Nord-Sud, consideră că dezvoltarea poate fi o alternativă eficientă politicilor migraționiste restrictive. Cercetătorul a stabilit o serie de condiții care trebuie satisfăcute de către statele de origine ale migranților și statele generatoare de migranți, și comunitatea internațională în ansamblu, pentru a asigura implementarea reușită a conceptului de dezvoltare în țările de destinație pentru migranți (sporirea coerenței politicilor publice, implicarea organizațiilor și asociațiilor migranților în anumite programe și acțiuni care corespund cu obiectivele lor, suport financiar și tehnic pentru diasporă etc.), în statele de origine a migranților (dezvoltarea unui cadru pentru stabilirea și implementarea programelor de dezvoltare, facilitarea parteneriatelor dintre organizațiile diasporelor, guvernele naționale, autoritățile locale și regionale, sectorul privat, societatea civilă sau sectorul nonguvernamental), între statele de origine și statele destinații ale migranților (acorduri bilaterale și multilaterale, asigurarea unui dialog între state și comunități internaționale; stabilirea parteneriatelor internaționale și asumarea responsabilității comune pentru facilitarea migrației). [10]

Migrația, conform experților și evoluțiilor recente, nu poate fi eficient redusă sau stopată, fără a atenta la drepturile fundamentale ale omului și principiile și normele dreptului internațional, astfel compromițând progresele înregistrate pe parcursul ultimelor decenii de cooperare internațională. Conform lui Michael Clemens, doar din regiunea subsahariană din Africa, până în 2050, numărul migranților care se vor stabili în statele europene va spori până la 800 de milioane. Reieșind din aceste considerente, eforturile statelor pentru următoarele decenii trebuie să se axeze pe abilitarea și integrarea armonioasă a acestor migranți, inclusiv conlucrarea cu migrații pentru susținerea comunităților și țărilor de origine a acestora. Exemplul Mali constituie un model de conlucrare eficientă în baza cărora pot fi constituite strategii și acorduri de cooperare bilaterale și multilaterale de dezvoltare a statelor în curs de dezvoltare și de valorificare a potențialului migranților la nivelul statelor gazdă și statelor de origine, dincolo de remitențe și investiții directe.

## BIBLIOGRAFIE

1. Clemens A. Does Development Reduce Migration? În: IZA Discussion Paper, Nr. 8592, Bonn: 2014. p. 2 <http://ftp.iza.org/dp8592.pdf>. (vizitat la 23.03.2019).
2. Editorial Washington Post. When and how can foreign aid slow migration? În: [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/02/when-and-how-can-foreign-aid-slow-migration/?noredirect=on&utm\\_term=.dffe5f24e1ab](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/11/02/when-and-how-can-foreign-aid-slow-migration/?noredirect=on&utm_term=.dffe5f24e1ab) (vizitat la 24.03.2019).
3. Fauser M. Co-development as Transnational Governance: An Analysis of the Engagement of Local Authorities and Migrant Organisations in Madrid. În: Journal of Ethnic and Migration Studies, vol. 40, nr. 7, 2014. În: <https://www.tandfonline.com/doi/10.1080/1369183X.2013.830889> (vizitat la 23.03.2019).
4. Financial Times. Foreign aid ‘fails to curb emigration from developing countries’. În: <https://www.ft.com/content/f890a9b0-0ffa-11e8-8cb6-b9ccc4c4dbbb> (vizitat la 23.03.2019).
5. Funk M., Mc Namara F, Pardo R, Rose N. Tackling irregular migration through development – a flawed approach? În: Arhiva European Policy Centre, 2017 (sursă online). În: <http://>

[www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_7693\\_tacklingirregularmigrationthroughdevelopment.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7693_tacklingirregularmigrationthroughdevelopment.pdf) (vizitat la 23.03.2019).

6. Galatowitsch D. Co-development in Mali: A Case Study of a Development Phenomenon Exploited by Immigration Policy. În: ISP Collection. Paper 737, 2009 (sursă online). În: [https://afrique-europe-interact.net/files/co-development\\_in\\_mali\\_a\\_case\\_study\\_of\\_a\\_development\\_phenomenon.pdf](https://afrique-europe-interact.net/files/co-development_in_mali_a_case_study_of_a_development_phenomenon.pdf) (vizitat la 17.03.2019).

7. Hubbard G., Duggan W. The Huffington Post – A Marshall Plan for the Middle East? În: The Huffington Post <http://glennhubbard.net/commentary-and-oped/322-a-marshall-plan-for-the-middle-east> (vizitat la 24.03.2019).

8. Panizzon M. Does Co-development contribute to more Diaspora Entrepreneurship? În: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/Panizzon.pdf> (vizitat la 17.03.2019).

9. Reportaj Keranews. A Vietnamese Refugee On Today's Migrant Crisis. În: <https://www.keranews.org/post/vietnamese-refugee-todays-migrant-crisis> (vizitat la 24.03.2019).

10. Robinson R. Co-development: The Emerging Approach to Managing International Labor Mobility in the Global Economy. În: <http://www.nsi-ins.ca/content/download/CO-DEVELOPMENT%20-%20SA%20Presentation.pdf> (vizitat la 24.03.2019).

## PARTICULARITĂȚILE FORMĂRII IMAGINII ȘI BRANDULUI ORAȘULUI

### THE PECULIARITIES OF FORMING THE CITY IMAGE AND BRAND

Alexandru EJOV,  
doctor în politologie, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*In this article the author examines the peculiarities of forming the city's image and brand. Lately, the theme of cities' imagemaking and branding has become increasingly popular and current. In the period of economy's globalization and tightening competition, cities make maximum efforts to attract investments, qualified specialists in the domain of industrial administration and production, and tourist flows for the development of their territories. In world practice a rich experience has been gained regarding cities' promotion. Cities are the oldest brands in the history of mankind.*

**Keywords:** country image, city image, city brand, place marketing, city branding.

În ultimul timp, tema imagemaking-ului și branding-ului orașelor devine tot mai populară și actuală. În perioada globalizării economiei și înăsprii concurenței, orașele depun eforturi maxime pentru atragerea investițiilor, specialiștilor calificați în domeniul administrației și producției industriale, curentelor turistice pentru dezvoltarea teritoriilor acestora.

Metode universale de a crea brandul orașului nu există, însă sunt elaborate recomandări principale pentru organizarea proceselor branding-ului teritorial, care, de asemenea ating și procesele de formare și promovare a imaginii orașului: [2, p. 9]

1. Imaginea, brandul și reputația orașului trebuie să fie recunoscute drept unul dintre activitățile sale, la baza căruia stau particularitățile exclusive ale teritoriului ce necesită a fi studiate, dezvoltate și promovate activ.

2. Este necesară o strategie unică pentru promovarea orașului bazată pe tradiții și promovarea de inovații.

3. Subiectele ce țin de formarea imaginii și reputația orașului trebuie examinate la nivelul autorităților regionale.

4. Este oportună crearea unui comitet special care se va ocupa de brandingul orașului și de formarea reputației sale. Obiectivul de bază al acestui comitet este elaborarea recomandărilor atât pentru autoritățile regionale, cât și pentru companiile private.

5. În componența comitetului special este necesar de a include sociologi, istorici, oameni ai culturii, lideri de afaceri, politicieni, specialiști în relații publice, jurnaliști, economiști, specialiști în marketing, juriști, experți de promovare a teritoriului.

În literatura științifică sunt prezentate diferite modele etapizate de elaborare și implementare a strategiei branding-ului orașului. În cele ce urmează vom studia cele mai de succes, în opinia noastră, strategii ale brandului orașului.

Cercetătorul rus I. Popov propune următoarea strategie a branding-ului orașului care include cinci etape de bază. [3]

**Etapă I. Diagnosticarea situației.** Permite să înțelegem ce reprezintă orașul la etapa actuală și de ce. Cu ajutorul analizei SWOT este necesar a determina aspectele tari și posibili-



tățile mediului extern, precum și aspectele slabe și provocările. O astfel de analiză este baza selectării auditoriilor țintă și formării ulterioare a strategiei brandului orașului.

**Etapă II. Formularea concepției brandului.** Scopul etapei date este definirea esenței brandului orașului după rezultatele diagnosticării situației. Auditorii țintă ai brandului orașului pot fi autoritățile statale de nivel superior, locuitorii (cei reali și cei potențiali), turiștii, investitorii și oamenii de afaceri. Este important ca brandul orașului să cuprindă toate audito-riile țintă, însă deseori cuprinderea identică nu este favorabilă orașului, deoarece unor orașe le este mai avantajos să atragă turiști, iar pentru altele acest lucru este imposibil (nu posedă farmec pentru turiști), de aceea ele lucrează asupra atragerii locuitorilor noi. În legătură cu aceasta este necesar de a identifica cele mai prioritare auditorii țintă. Misiunea orașului se formează reieșind din unicitatea și determinarea rolului orașului pentru regiune, țară, lume, precum și pentru locuitorii săi. Ea trebuie să corespundă următoarelor criterii: orientarea spre viitor, temeinicia, motivarea pentru acțiune, direcționarea spre auditoarele țintă. După elabo-rarea misiunii se identifică scopurile, cu ajutorul cărora misiunea va fi îndeplinită. Condiția succesului brandului orașului este poziționarea sa – delimitarea clară a orașului printre altele de către consumatori. În baza instrumentelor expuse poate fi creat sloganul – o teză scurtă, clară, care reflectă imaginea generală a orașului. Sloganul se elaborează pentru prezentarea unui stil unic la toate evenimentele de promovare a brandului.

**Etapă III. Alegerea strategiei comune a brandingului orașului.** Planificarea strategică poate consta din câteva modele ale brandurilor orașului. Promovarea brandului orașului utili-zând doar un singur model este destul de dificilă și nu întotdeauna eficientă. Modelul trebuie să fie bazat pe obiecte naturale, figuri proeminente, evenimente istorice, construcții arhitec-turale și de infrastructură, evenimente importante. Anume din această cauză este rațional de a combina diferite modele. Extinderea orientării orașului în așa mod permite acoperirea a cât mai multe auditorii țintă și satisfacerea intereselor diferitelor persoane.

Măsurile care trebuie folosite pentru promovarea brandului: crearea stilului de firmă al orașului (logotipul, poligrafia, site-ul, suvenire), a transportului public (aeroporturi, gări, stații, stațiile de metrou), a navigației (scheme, panouri), oferirea stilului unic obiectelor turistice (muzee, parcuri etc.); desfășurare a evenimentelor, sărbătorilor, festivalurilor și organizarea lor corespunzătoare; sporirea popularității orașului în mass-media naționale și internaționale; construcția unor clădiri unice și interesante sau sporirea interesului la cele existente etc.

Planul strategic al branding-ului orașului este o generalizare a etapelor anterioare. El re-prezintă totalitatea acțiunilor pentru care din timp sunt stabilite necesitățile temporale și de resurse, fiind analizate posibilele riscuri și rezultatele scontate, scopul cărora este de a crea un brand al orașului competitiv și popularizarea acestuia la nivel regional, național și internațio-nal. Planul strategic se elaborează pentru 3-5 ani și mai mult. Acesta arată ce acțiuni trebuie să întreprindă orașul, de ce ele sunt necesare, cine este responsabil pentru realizarea lor, unde și când vor fi ele realizate. Planul determină în baza situației curente a orașului orientarea sa viitoare și resursele necesare pentru îndeplinirea misiunii. Pentru ca planul elaborat să fie unul viabil, la baza brandului trebuie să fie o idee puternică care poziționează orașul ca un fenomen unic în țară și în lume și care permite să unifice interesele majorității persoanelor care locuiesc pe teritoriul lui. Componentele planului strategic al branding-ului orașului sunt: mi-siunea și valorile orașului, scopurile brandului orașului, strategiile pentru atingerea scopurilor, planificarea evenimentelor pentru formarea brandului conform modelelor selectate, analiza cheltuielilor pentru evenimente și a surselor de venit.

**Etapă IV. Realizarea planului strategic al brandului,** care se efectuează de grupul de planificare, care trebuie să evalueze și să controleze regulat rezultatele implementării planu-lui strategic, să introducă unele corectări.

Sunt identificate câteva direcții principale ale planificării evenimentelor pentru formarea brandului în baza modelelor selectate: poziționarea orașului, elaborarea și implementarea programului PR de comunicare al orașului, intensificarea funcției informative a autorităților orașului cu ajutorul Internetului.

Poziționarea orașului. Presupune anunțarea de către oraș a misiunii sale, numirea sa în cadrul anumitor auditorii țintă la nivel regional, național și internațional. Pe parcursul acestui proces se determină starea în care se află la moment orașul, precum și poziția pe care orașul intenționează să o dețină în viitor.

Elaborarea și implementarea programului PR de comunicare a orașului: revizuirea și popularizarea simbolurilor urbane (simbolurile oficiale ale orașului – stema, drapelul, imnul; simboluri de arhitectură și memoriale; simboluri verbale); o folosire de succes a comunicațiilor externe; interacțiunea cu mass-media: organizarea press-turneelor, meselor rotunde, scrierea și răspândirea comunicatelor de presă, elaborarea textelor și articolelor etc.

- Intensificarea funcției informative a autorităților orașului cu ajutorul Internetului. În lumea contemporană orașele devin jucători cu drepturi depline în spațiul informațional online – atât consumând, cât și producând volume mari de informații, realizând strategiile lor comunicative. Orașele intră în dialog cu comunitatea lor, testează ideile cu privire la dezvoltarea locală, formează grupuri sociale active, duc lucrări explicative privind hotărârile nepopulare, culeg informația despre amenințările la adresa securității publice; concurează cu alte orașe pentru consumatorii potențiali; dezvoltă parteneriate cu alte resurse-web și inițiativele offline; furnizează servicii electronice; formează la utilizatorii Internetului o atitudine loială față de oraș.

**Etapa V. Evaluarea eficienței formării brandului** se efectuează prin analiza atingerii scopurilor stabilite și identificarea noilor poziții ale orașului și, la necesitate, revenirea la etapa inițială. În baza evaluării eficienței brandului teritoriului creat se efectuează corectarea strategiei branding-ului orașului. [3]

Autorul rus D. Vizgalov analizează în cartea „Branding-ul orașului” aspectele teoretice și practice ale branding-ului orașului. El împarte procesul branding-ului în cel de poziționare și cel de promovare. [4]

Dacă etapa poziționării orașului presupune formarea concepției brandului orașului în baza analizei identității urbane, apoi etapa promovării constă în percepția (imaginii) brandului orașului (cultivarea brandului în mediul urban), formarea imaginii însăși și influența brandului orașului asupra dezvoltării identității urbane și asupra comportamentului auditoriilor țintă.

Conform teoriei marketingului promovarea este conexiunea comunicativă dintre cumpărător și vânzător. În opinia lui D. Vizgalov, până de curând a existat stereotipul, conform căruia promovarea este răspândirea informației despre obiectul promovării prin intermediul canalelor informaționale directe. Abia cu 10-20 de ani în urmă au început să fie utilizate pe larg formele mai sofisticate de promovare – organizarea evenimentelor simbolice, campaniile de sponsorizare și caritate, diverse forme de PR. [4, p. 70]

În cazul promovării orașului sunt alte direcții de promovare. În primul rând, este vorba despre reconstruirea orașului propriu-zis, „îmbogățirea” mediului său cu semne ale brandului.

Baza brandului – identitatea urbană – trebuie să fie încorporată în mediul urban și în viața cotidiană urbană. Pentru aceasta este necesară o muncă minuțioasă pentru cultivarea brandului orașului în mediul urban. [4, p. 71]

Etapele promovării orașului includ: selectarea instrumentelor marketingului comunicativ; determinarea indicatorilor succesului, planificarea monitorizării și evaluarea proiectului; identificarea participanților proiectului, distribuirea funcțiilor; elaborarea proiectului. [4, p. 57]

Întrebarea principală care stă la începutul procesului de promovare a orașului este: ce

anume se va schimba și se va îmbunătăți în oraș odată cu apariția brandului? Ulterior se formulează problemele cu ajutorul unor abordări: analizele SWOT și PEST, analiza auditoriilor țintă ale branding-ului și clarificarea condițiilor în baza cărora se poate „profita” de oraș și analiza imaginea orașului. În așa fel, apare o concepție complexă a branding-ului.

O parte esențială a promovării orașului trebuie să devină un șir de proiecte ale evenimentelor de branding care urmează a fi desfășurate. Aceste evenimente trebuie să acopere următoarele direcții: o politică bine gândită în sfera socială, economică, ecologică și internațională; dezvoltarea dinamică a turismului, fluxului investițiilor străine, dezvoltarea exportului; desfășurarea evenimentelor internaționale semnificative (culturale, sportive, politice); suportul contactelor culturale și științifice cu alte state și participarea la soluționarea problemelor globale în toată lumea; cooperarea reciproc avantajoasă cu organizațiile publice internaționale, regionale și locale, atât pe teritoriul său, cât și peste hotare; colaborarea eficientă a guvernului cu mediul de afaceri și cu societatea civilă; consolidarea relațiilor internaționale; contribuția strategică în inovare, investiții și educație.

Cercetătorul român R. I. Popescu propune șapte pași necesari pentru realizarea brandului unui oraș: [1]

1) *Elaborarea analizei interne.* Un brand eficient și de succes pentru un anumit oraș se clădește având la bază valorile și punctele forte descoperite în cadrul respectivei comunități. Singura modalitate de a le afla este aplicarea unui chestionar rezidenților. Întrebările vor avea în vedere următoarele aspecte: Cunoșc cetățenii valorile de bază ale orașului, acelea care îi unifică pe aceștia? Există o colecție omogenă a elementelor urbane sau una eclectică? Cum arată site-ul orașului? Comunică acesta scopul pentru care a fost creat? Este acest site funcțional și interactiv atât pentru rezidenți, cât și pentru potențialii turiști? Sunt cetățenii invitați să participe și să contribuie la procesul de construire a strategiei de brand?

2) *Elaborarea analizei externe.* Este de preferat ca această etapă să fie realizată simultan cu prima, astfel încât rezultatele să nu se influențeze reciproc. Majoritatea orașelor nu cunosc modul în care sunt percepute dincolo de granițele lor. Prin intermediul acestei analize externe iese la iveală diferența, de cele mai multe ori dramatică, dintre speranță și realitate.

3) *Designul logo-ului.* În această etapă se definesc valorile de bază ale orașului și se poate, de asemenea, descoperi unde diferă aceste realități de percepții. După culegerea acestor informații se poate încerca lansarea unei promisiuni legate de crearea unui brand propriu. Promisiunea de brand este o frază sau un slogan care devine parte a logo-ului orașului și, totodată, parte integrantă a lui.

4) *Elaborarea unor pachete detaliate de design și implementarea identității brandului.* Odată ce logo-ul a fost creat, următorul pas este transformarea acestuia într-un lucru perceptibil pretutindeni în oraș. Aceasta înseamnă că logo-ul trebuie promovat, făcut vizibil prin toate canalele de comunicație posibile, de la actele cu antet ale primăriei până la vehiculele de transport public, uniforme, sistemul de semnalizare, materialele promoționale, ghidurile turistice etc.

5) *Educarea internă.* Este deosebit de important ca rezultatele studiilor anterioare să fie comunicate atât managerilor orașului, cât și populației. E nevoie de timp pentru a le explica cetățenilor semnificația rezultatelor obținute.

6) *Educarea externă.* Pe baza analizei externe se poate contura o opinie asupra zonelor unde imaginea orașului e percepută în mod eronat. Prin intermediul presei, al întâlnirilor personale și al evenimentelor organizate se poate iniția procesul de reeducare a publicului și de realiniere a percepțiilor la realitatea existentă în cadrul orașului.

7) *Publicitatea.* Având ca puncte forte noul logo, o promisiune de brand și, de asemenea, un mesaj clar de transmis, poate fi început procesul de creare a unei campanii publicitare eficiente. Există o multitudine de materiale care ajută la susținerea brandului: de la sistemul

de semnalizare a străzilor, instituțiilor publice, intrărilor și ieșirilor din oraș până la ghiduri turistice, site-uri web, bannere.

Prin urmare, concepția brandului orașului este concepția prezentării identității urbane în calitatea unui sistem de simboluri interdependente, imagini, idei și asocieri. Elementele concepției brandului includ ideea brandului, valorile brandului, designul brandului.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Popescu R. I. Rolul strategiei de brand în promovarea și dezvoltarea orașelor. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 2007, nr. 2(20).
2. Брендинг малых и средних городов России: опыт, проблемы, перспективы: Материалы Всерос. научн.-практ. очно-заоч. конф. Екатеринбург, 2012, 300 с.
3. Попова Ю. Стратегия формирования бренда города в условиях глобализации. În: [http://77.121.11.9/bitstream/PoltNTU/444/1/Попова\\_статья.pdf](http://77.121.11.9/bitstream/PoltNTU/444/1/Попова_статья.pdf)
4. Визгалов Д. Брендинг города. Москва: Фонд Институт экономики города, 2011, 160 с.

## ACTIVITATEA REPUBLICII MOLDOVA PRIVIND COMBATEREA ȘI PREVENIREA TERORISMULUI LA ETAPA ACTUALĂ

### THE REPUBLIC OF MOLDOVA'S ACTIVITY ON COUNTERING AND PREVENTING TERRORISM AT THE PRESENT STAGE

**Cristina EJOVA,**  
doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*The article provides a comprehensive analysis of the Republic of Moldova activities in the domain of countering and preventing terrorism. In 2015-2018 there was a considerable worsening of the anti-terrorist security state in most of the world's countries. Instability and military conflicts in the Near East increase terrorist risk across the whole European continent, generating flows of refugees from conflict zones. The regional security context places the Republic of Moldova in a risk framework with a potential to rise in terrorist aspect. In order to fight against terrorism, the Republic of Moldova improves the legal basis and the existing institutional system and also improves the interinstitutional cooperation and coordination, establishes cooperation relations with respective subunits. In connection with the terrorist attacks in the years 2015-2016 on the territory of the EU Member States, on June 27, 2017, the Law on Preventing and Combating Terrorism was adopted in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** terrorism, international terrorism, national legislation in combating terrorism, Republic of Moldova activities in domain of countering and preventing of terrorism.

În condițiile actuale fenomenul terorismului preia un caracter interplanetar și apare ca o problemă nouă, globală, foarte periculoasă pentru întreaga comunitate mondială. Acest fenomen de natură internațională amenință tot mai mult securitatea țărilor și a cetățenilor lor, atrage după sine serioase consecințe morale, economice, sociale, politice, influențând puternic, din punct de vedere psihologic, diferite segmente ale populației, lipsind de viață mulți oameni.

După atacul terorist din New York la 11 septembrie 2001, terorismul se percepe ca o amenințare primordială la adresa securității la toate nivelurile de funcționare a sistemului global – local, național, regional și global. Opinia publică globală conștientizează că terorismul nu poate fi eradicat, din motivul interpretării acestuia drept o problemă izolată și doar prin mijloace violente. Acest fenomen trebuie abordat ca o parte a complexului problemelor globale socioeconomice, politice și spirituale care pentru soluționarea sa solicită eforturile întregii omeniri. [6, p. 3] În condițiile de intensificare a proceselor de globalizare, când terorismul s-a transformat într-o amenințare serioasă la adresa securității statelor sau a unor regiuni întregi ale lumii, comunitatea mondială a devenit mai insistentă în căutarea măsurilor de drept care ar asigura eficiența luptei contra terorismului internațional. Republica Moldova este membru cu drepturi depline al sistemului internațional și în condițiile globalizării, unității economice și politice a acestuia nu poate rămâne pasivă față de problema combaterii terorismului, inclusiv a terorismului internațional. Problema în cauză ține și de faptul că „Moldova intră tot mai des

în vizorul de interes al diferitelor organizații teroriste”, dar totuși în țara noastră nu sunt grupări de orientare teroristă, terorismul se configurează doar ca amenințare.

În anii 2015-2018, s-a înregistrat o agravare considerabilă a stării de securitate antiteroristă în majoritatea statelor lumii. Instabilitatea și conflictele militare din Orientul Apropiat sporesc riscul terorist pe întregul continent european, generând fluxuri de refugiați din zonele de conflict. Contextul regional de securitate plasează Republica Moldova într-un cadru de risc cu potențial de ascendență în aspect terorist. [3]

Posibilitatea atentatelor teroriste în Republica Moldova este redusă, dat fiind faptul că țara noastră nu participă direct în lupta împotriva Statului Islamic și nu există o confruntare religioasă. Experții consideră că în Republica Moldova terorismul nu are condiții pentru dezvoltare și însăși țara nu prezintă un interes major pentru un așa fel de activitate. [8] Deși Republica Moldova deja de câțiva ani primește refugiați, există un număr mic de doritori de a obține azil, în comparație cu situația creată în statele-membre ale UE unde politica față de migranți sporește în mod evident numărul executorilor potențiali ai actelor teroriste. În ratingul anual prezentat de „Indexul global al terorismului”, care analizează situația în 160 de state ale lumii, Republica Moldova s-a plasat pe locul 123 între statele catalogate ca sigure. În același timp, statul vecin Ucraina se poziționează pe locul 12, iar Federația Rusă pe locul 23. Cercetarea estimează nivelul activității teroriste și arată care dintre state și în ce măsură acestea se ciocnesc cu astfel de riscuri. Printre țările cu cel mai ridicat nivel de amenințare a atacurilor teroriste sunt recunoscute Irak, Afganistan și Nigeria.

În acest context și în legătură cu faptul că organizația teroristă Statul Islamic a menționat Republica Moldova printre cele 60 de țări pe care le consideră dușmani, devine relevantă întrebarea privind măsurile de prevenire a terorismului pe teritoriul Republicii Moldova, precum și subiectul cooperării internaționale a țării noastre în domeniul combaterii terorismului. Realizând imperativul combaterii terorismului, Republica Moldova promovează o politică antiteroristă proprie. Întru prevenirea și neadmiterea manifestărilor de terorism, Serviciul de Informații și Securitate monitorizează permanent situația din țară, de la hotarele ei, precum și cea din regiune, pentru a nu permite și a preveni apariția unor pericole și riscuri. [1]

Prima lege în domeniul combaterii terorismului a fost adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 12 octombrie 2001 (Legea cu privire la combaterea terorismului), urmată de Legea privind contracararea activității extremiste, adoptată în data de 21 februarie 2001, și Legea cu privire la prevenirea și combaterea terorismului, adoptată în data de 23 iunie 2017. La fel au fost ratificate convențiile internaționale cu privire la lupta împotriva terorismului și crimei organizate: Convenția referitoare la infracțiuni și la anumite alte acte săvârșite la bordul aeronavelor (6.03.1996), Convenția privind incriminarea deturnărilor de aeronave (6.03.1996), Convenția privind marcarea explozibililor plastici în scopul detectării (6.03.1996), Convenția privind prevenirea și sancționarea crimelor comise împotriva persoanelor protejate internațional, inclusiv agenți diplomatici (16.07.1997), Convenția internațională privind suprimarea finanțării terorismului (18.07.2002), Convenția internațională privind suprimarea terorismului cu bombe (18.07.2002), Convenția internațională contra luării de ostatici (18.07.2002), Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (16.09.2005), Convenția internațională cu privire la lupta contra recrutării, utilizării, finanțării și instruirii mercenarilor (28.02.2006), Convenția internațională privind reprimarea actelor de terorism nuclear (18.04.2008), Convenția Europeană pentru reprimarea terorismului (04.05.1998). Republica Moldova a semnat și Convenția Consiliului Europei privind prevenirea actelor de terorism (16.05.2005), la fel a fost ratificat Tratatul de colaborare a țărilor-membre ale Comunității Statelor Independente în lupta împotriva terorismului (27.07.2001) și formarea Centrului Antiterorist (CAT) al țărilor-membre ale Comunității Statelor Independente, semnat de președinții acestor state la 1 decembrie 2000.

Republica Moldova nu este privită în calitate de țintă pentru grupările teroriste, însă intensificarea proceselor negative pe plan internațional și regional impune organele naționale de drept să intensifice măsurile de prevenire și depistare timpurie a eventualelor situații de risc la adresa securității naționale [2]. În scopul luptei contra terorismului Republica Moldova perfecționează baza juridică și sistemul instituțional existent și, de asemenea, îmbunătățește cooperarea și coordonarea interinstituțională, stabilește relații de cooperare cu subunitățile respective. În legătură cu atacurile teroriste din anii 2015-2016 pe teritoriul statelor -membre ale UE, la 27 iunie 2017, în Republica Moldova a fost adoptată Legea privind prevenirea și combaterea terorismului. Legea a fost elaborată de către Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, care consideră că în ultimul timp terorismul devine o amenințare serioasă și pentru Republica Moldova. Adoptarea noii Legi este încă un pas spre asigurarea securității cetățenilor.

Documentul conține 11 capitole și determină cadrul juridic și organizatoric al activității de prevenire și combatere a terorismului în Republica Moldova, modul de coordonare a activității subdiviziunilor specializate în prevenirea și combaterea terorismului, a acțiunilor întreprinse de autoritățile publice centrale și locale, de asociațiile și organizațiile obștești, de persoanele cu funcții de răspundere. Pentru coordonarea și realizarea operațiunilor antiteroriste va fi creat Comandamentul Operațional Antiterorist. În Lege se subliniază: „Depistarea activității teroriste va fi efectuată prin intermediul acțiunilor de informare și contrainformare prin colectarea, analiza și prelucrarea datelor privind factorii care ar putea pune în pericol securitatea statului.”

Legea prevede crearea organului local de gestionare a crizelor teroriste - Consiliului Teritorial Antiterorist, care va fi compus din conducători ai consiliilor raionale, reprezentanți teritoriali ai Serviciului de Informații și Securitate, ai Inspectoratului General al Poliției al MAI și al Inspectoratului General pentru Situații de Urgență al MAI. Legea stabilește introducerea unui concept nou, implementat în spațiul UE, privind verificarea pasagerilor companiilor aeriene, care are drept scop detectarea tentativelor de părăsire, intrare sau tranzitare a teritoriului țării de către persoane implicate în activitatea teroristă.

Companiile aeriene care efectuează zboruri în/din Republica Moldova au obligația de a remite SIS lista pasagerilor, informația despre traseul acestora și alte date. Serviciile speciale vor verifica aceste date până la momentul trecerii controlului de frontieră de către pasagerii aerieni în țara de destinație. Acest fapt, după cum menționează SIS, va permite identificarea încercărilor de a intra, părăsi sau de tranzit prin teritoriul țării a persoanelor afiliate organizațiilor teroriste Al-Qaida, ISIS, Taliban etc. Transmiterea listelor de pasageri va fi efectuată după următoarea schemă: inițial la intervalul de 24-48 ore înainte de plecare, după care îndată după aterizare a aeronavei care se pregătește pentru decolare. După ce listele sunt transferate SIS niciun pasager nu ar trebui să aibă posibilitatea de a ajunge la bord sau să-l părăsească. În alte cazuri excepționale serviciilor speciale li se remite informația actualizată. Datele despre pasageri, care sunt transferate SIS, vor include numele, prenumele, sexul, cetățenia, data de naștere și alte date personale cum ar fi numărul și seria pașaportului, țara care l-a eliberat și termenul de valabilitate al documentului. Serviciile speciale primesc informații despre bagaje, despre traseul planificat și datele zborurilor, despre orice schimbare a rezervării inițiale, numărul locului, data eliberării și numărul biletului. În afară de aceasta, în SIS vor fi transmise informații despre forma de plată, inclusiv adresa de facturare a cardului de credit, precum și profilul „clientului permanent”, dacă persoana este înregistrată în programul de fidelizare al companiei aeriene. Este obligatoriu să se ofere date despre înregistrarea zborului, despre neprezentarea pasagerului sau despre încercările de a nimeri la bord chiar înainte de decolare fără o rezervare prealabilă a biletului. Legea interzice prelucrarea informației prin care se dezvăluie originea rasială sau etnică a pasagerului, religia, convingerile sale politice, apartenența



socială, datele privind starea de sănătate sau viața sexuală a acestuia. În situația în care Serviciul de Informații și Securitate recepționează astfel de informații, acestea nu vor fi prelucrate și urmează a fi distruse imediat. Aceste reguli se aplică și în cazul reglementării transportului aerian în UE. Pentru verificarea informațiilor serviciile speciale moldovenești dispun, în timp real, de acces de la distanță la bazele de date ale structurilor speciale străine. [7]

De asemenea, trebuie de menționat că în noua Lege se oferă o altă definiție a termenului terorism. În Legea din anul 2001, după cum s-a arătat mai sus, terorismul este definit drept ideologia violenței și practica de a influența prin violență luarea unor decizii de către autoritățile publice sau organizațiile internaționale, însoțite de intimidarea populației și/sau de alte acțiuni violente ilegale, în timp ce în noua Lege terorismul se definește ca un fenomen cu un grad înalt de pericol social, caracterizat printr-o ideologie radicală și o practică de influențare prin violență a luării unor decizii de către autoritățile și instituțiile publice sau organizațiile internaționale, însoțite de intimidarea populației și/sau de alte acțiuni violente ilegale.

Legea delimitează clar măsurile restrictive care pot fi instituite în zona de desfășurare a operației antiteroriste. La fel, aceasta prevede informarea opiniei publice asupra actelor teroriste, fiind reglementată conduita mijloacelor de comunicare și interdicțiile impuse pe parcursul desfășurării operației antiteroriste și în afara acesteia. Documentul conține mențiuni privind necesitatea unor prevederi care vizează răspunderea asociației obștești sau religioase ori a unei alte organizații pentru desfășurarea activității teroriste; răspunderea mijlocului de informare în masă pentru difuzarea materialelor care cheamă la desfășurarea activității teroriste sau îndreptățesc desfășurarea unei astfel de activități; inadmisibilitatea utilizării rețelelor de comunicații electronice pentru desfășurarea activității teroriste. [5] În același timp, a fost stabilită responsabilitatea mass-media pentru răspândirea materialelor care îndeamnă spre terorism sau îl justifică. Cu alte cuvinte, mass-media are obligația de a controla informația pe care o publică - dacă aceasta corespunde cerințelor noii Legi.

În corespundere cu art. 2 al Legii, autoritățile cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii terorismului sunt:

- Președintele Parlamentului Republicii Moldova - coordonează întreaga activitate de prevenire și combatere a terorismului;
- Guvernul Republicii Moldova - principala autoritate responsabilă de organizarea activității de prevenire și combatere a terorismului, precum și de asigurarea acesteia cu forțele, mijloacele și resursele necesare;
- Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova - desfășoară nemijlocit activitatea de prevenire și combatere a terorismului.

Autoritățile care desfășoară nemijlocit activitatea de combatere a terorismului, în limitele împuternicirilor lor sunt: Procuratura Generală; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Apărării; Ministerul Economiei și Infrastructurii; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale; Serviciul de Protecție și Pază de Stat; Serviciul Vamal; Agenția Servicii Publice; Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice; Departamentul Instituțiilor Penitenciare al Ministerului Justiției; Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor.

Republica Moldova cooperează strâns cu ONU, Consiliul Europei, Organizația pentru Securitate și Cooperare în Europa (OSCE), UE și CSI în domeniul dezvoltării reformelor democratice, asigurării supremației legii și conformității legislației și practicii naționale în domeniul drepturilor omului cu standardele internaționale relevante, precum și în lupta împotriva terorismului. Organele responsabile de combaterea și prevenirea terorismului elaborează și prezintă în adresa partenerilor externi (ONU, CODEXTER, OSCE) rapoartele naționale privind măsurile întreprinse în domeniul prevenirii și combaterii terorismului.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Centrul antiterorist al SIS a împlinit 5 ani. În: <https://antiteror.sis.md/content/centrul-antiterorist-al-sis-implinit-5-ani> (accesat la 10.08.2018).
2. Combaterea terorismului – una din sarcinile majore ale SIS. În: <http://www.antiteror.sis.md/content/combaterrea-terorismului-una-din-sarcinile-majore-ale-sis> (accesat la 24.07.2018).
3. Infotag: Interviu cu Mihai Balan, directorul Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova. În: <http://www.antiteror.sis.md/content/infotag-interviu-cu-mihai-balan-directorul-serviciului-de-informatii-si-securitate-al> (accesat la 1.10.2018).
4. Lege cu privire la prevenirea și combaterea terorismului 20.10.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 364-370. În: <http://lex.justice.md/md/371961/> (accesat la 12.08.2018).
5. Noua Lege cu privire la prevenirea și combaterea terorismului a intrat în vigoare. În: <https://antiteror.sis.md/content/noua-lege-cu-privire-la-prevenirea-si-combaterrea-terorismului-intrat-vigoare> (accesat la 10.07.2018).
6. Аттари А. С. Политический терроризм и безопасность в системе современных международных отношений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва, 20 с.
7. Спецслужбы возьмут «под колпак» всех авиапассажиров. În: <http://www.moldovenii.md/ru/news/view/section/542/id/29275/from/splendid> (accesat la 10.07.2018).
8. Эхо терактов: Спецслужбы Молдовы хотят работать по американскому образцу. În: [https://noi.md/ru/news\\_id/89763](https://noi.md/ru/news_id/89763) (accesat la 16.09.2018).

## NECESITATEA CREȘTERII ECONOMIEI „VERZI” CA PREMISĂ DE INTEGRARE ÎN SPAȚIUL EUROPEAN

### THE NEED TO GROW THE GREEN ECONOMY AS A PREREQUISITE FOR INTEGRATION INTO THE EUROPEAN SPACE

Corina GRIBINCEA,  
doctor, cercetător, Institutul Național de Cercetări Economice

Alexandru A. GRIBINCEA,  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

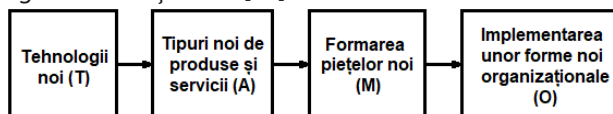
#### SUMMARY

*Achieving the goals of sustainable development requires greening the economy. The ecological economy appears today as an option for economic development, job creation and the fight against poverty. The green economy is a catalyst for sustainable development by encouraging the promotion of sustainable consumption and production patterns. The green economy can be defined as an economy with the following characteristics: low carbon emissions, rational and inclusive use of natural resources. Environmental protections, management of natural resources (water resources, renewable energy management) are the main sets of activities of the green economy. Green technologies and industries are ecologically increasing the engine of national economic growth.*

**Keywords:** ecology, economy, natural resources, energy, technologies, innovations.

**Introducere.** În secolul al XXI-lea, problemele de mediu devin importante. De aceea, în țările postindustriale s-a născut „economia verde”, care îndeplinește mai multe funcții de bază: în primul rând, creșterea bunăstării populației și justiția socială, iar în al doilea rând, protecția mediului. Principalele caracteristici ale unei „economii ecologice” sunt: reducerea emisiunilor de substanțe nocive în atmosferă, utilizarea economică a resurselor naturale, precum și utilizarea eficientă a energiei.

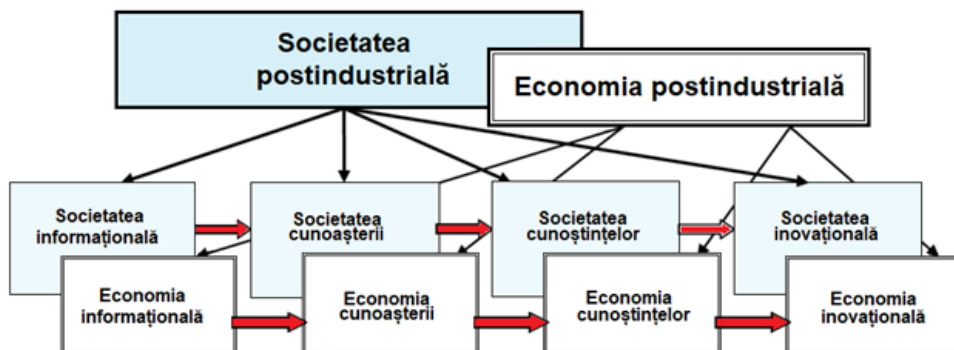
În anii următori, se planifică mobilizarea economiei globale și creșterea investițiilor în tehnologii naturale. Aceste măsuri vor contribui la stimularea ecologizării multor economii moderne și, prin urmare, vor evita consecințele catastrofale ale schimbărilor climatice globale și ar reduce la minimum utilizarea resurselor minerale neregenerabile. Una dintre problemele internaționale la nivel mondial este armonizarea legislativă a politicilor de mediu și energetice. Iar soluția ar putea fi o creștere a utilizării resurselor de energie regenerabilă. Această metodă va asigura securitatea energetică și va reduce nivelul impactului negativ asupra mediului. Disproporția în dezvoltare, ca orice altă problemă economică, necesită măsuri care s-o elimine și să minimalizeze consecințele negative. Există mai multe modalități de depășire a dezechilibrelor. Una dintre cele mai eficiente este considerată o traiectorie inovatoare. Pentru prima dată a fost propusă de economistul și cercetătorul american Felix Jansen. El a considerat inovația drept un factor care asigură creștere stabilă și prosperitatea statului. Jansen a dezvoltat așa-numitul model TAMO.

**Fig. 1.** Lanțul logisticii inovaționale. [15]

Economia mondială de astăzi se transformă rapid într-o economie postindustrială. Produsele comerciale se îndreaptă din ce în ce mai mult către activele intangibile care sunt create pe baza cunoștințelor și a noilor tehnologii. Țările orientate în această direcție obțin avantaje competitive.

Pe de altă parte, rezultatele acestor studii nu sunt întotdeauna comunicate inovațiilor practic utilizate. Produsul inovator rusec de pe piața mondială este de numai 1% (de exemplu, în SUA acest indicator atinge 40%).

Aplicarea inovației în practică este un factor necesar pentru obținerea unei creșteri a calității în economia noastră. O altă modalitate de a depăși disproporția în economie este dezvoltarea regiunilor. Astfel de măsuri ca o creștere a finanțării pentru dezvoltarea regiunilor (infrastructură, locuințe, construcții de drumuri, medicină, știință etc.) vor conduce la o creștere a ocupării forței de muncă și a veniturilor populației, care pe termen lung va determina dezvoltarea economiei private și a proiectelor de investiții. [9] Toate bunurile materiale sunt produse de economia mondială, este nerezonabil să se utilizeze o cantitate mare de materii prime și resurse energetice, uitându-se de limitările lor și fără a se acorda atenție economiei „verzi”, care contribuie în mod deosebit la utilizarea eficientă a resurselor și a energiei. „Este oportun să se înțeleagă lacunele care împiedică realizarea obiectivelor și urmărirea căilor de urmat spre un viitor viabil, durabil. Orizontul anului 2030 creează un cadru conceptual pentru strategia și politica pe termen pentru implementarea acesteia”. [8] Țările cu o economie „ecologică” se concentrează asupra întreprinderilor mici și mijlocii, deoarece ele creează o parte importantă a locurilor de muncă și asigură creșterea ocupării forței de muncă în majoritatea țărilor și, prin urmare, ar trebui să beneficieze de o serie de investiții suplimentare în sectoarele ecologice. Pe termen scurt, mediu și lung, ocuparea forței de muncă într-o „economie verde” ar crește mai rapid în astfel de sectoare ca agricultura, construcțiile, silvicultura, precum și de transport. [4] Atunci când se alocă fonduri suplimentare pentru creșterea eficienței energetice și creșterea utilizării energiei regenerabile, se creează locuri de muncă suplimentare și se furnizează energie electrică competitivă. Pentru supraviețuirea și dezvoltarea durabilă a omenirii este nevoie de o tranziție către o „economie verde”. De regulă, sistemul de activități economice asociate cu producția, distribuția și consumul de bunuri și servicii, care conduc la creșterea bunăstării umane pe termen lung, fără a expune generațiile viitoare la riscuri semnificative de mediu sau deficiențe de mediu.

**Fig. 2.** Conținutul societății postindustriale. [12]

Autorii desprind ... „diferența principală dintre o structură economică post-industrială și industrială - prin faptul că primul sistem al economiei se caracterizează printr-o prioritate pentru inovație, menit să asigure dinamica de creștere, al doilea - prin care actorii săi economici sunt angajați pentru păstrarea stabilității cererii producției de bunuri și servicii. De aici - diferența fermă dintre dinamica dezvoltării, atractivitatea investițiilor și durabilitate. [13] În ceea ce privește viabilitatea ecologică, viitoarea economie ar trebui să aibă următoarele caracteristici importante:

- conceptual, strategiile, programele, planurile economice includ orientările formulate în documentele ONU și OCDE privind economia verde și creșterea economică, economia cu emisiuni reduse de carbon;

- condițiile de mediu ale populației și furnizarea acestora devin esențiale;

- prioritatea în dezvoltare este acordată industriilor cu tehnologii de vârf, materialelor noi, avansate, prelucrării și infrastructurii, cu un impact minim asupra mediului;

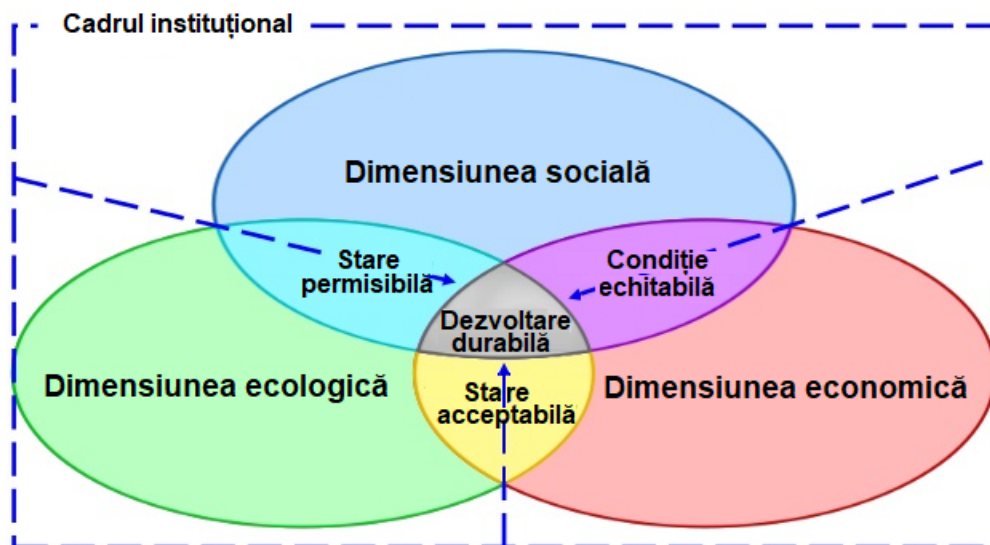
- diminuarea ponderii structurale a sectorului materiilor prime în economie;

- creșterea majoră a eficienței utilizării resurselor naturale și a economiei acestora, ceea ce se reflectă într-o scădere drastică a costului resurselor naturale și a volumului de poluare pe unitate a rezultatului final (scăderea indicatorilor intensității naturii și intensității poluării);

- reducerea poluării mediului.

În opinia autorilor, Republica Moldova și direcțiile de tranziție către o economie inovatoare, orientată social și o dezvoltare durabilă din punct de vedere ecologic în anii următori, practic, coincid. Este suficient să dăm doar un exemplu de necesitate a unei creșteri radicale a eficienței energetice (cu 40% până în 2020), ceea ce va da un rezultat enorm de mediu. Astfel, în următorii 10-20 de ani, o politică de „dublu câștig” ar trebui să devină un principiu important al politicii socioeconomice și baza politicii de mediu.

**Fig. 3.** Modelul dezvoltării durabile. [8; 10]



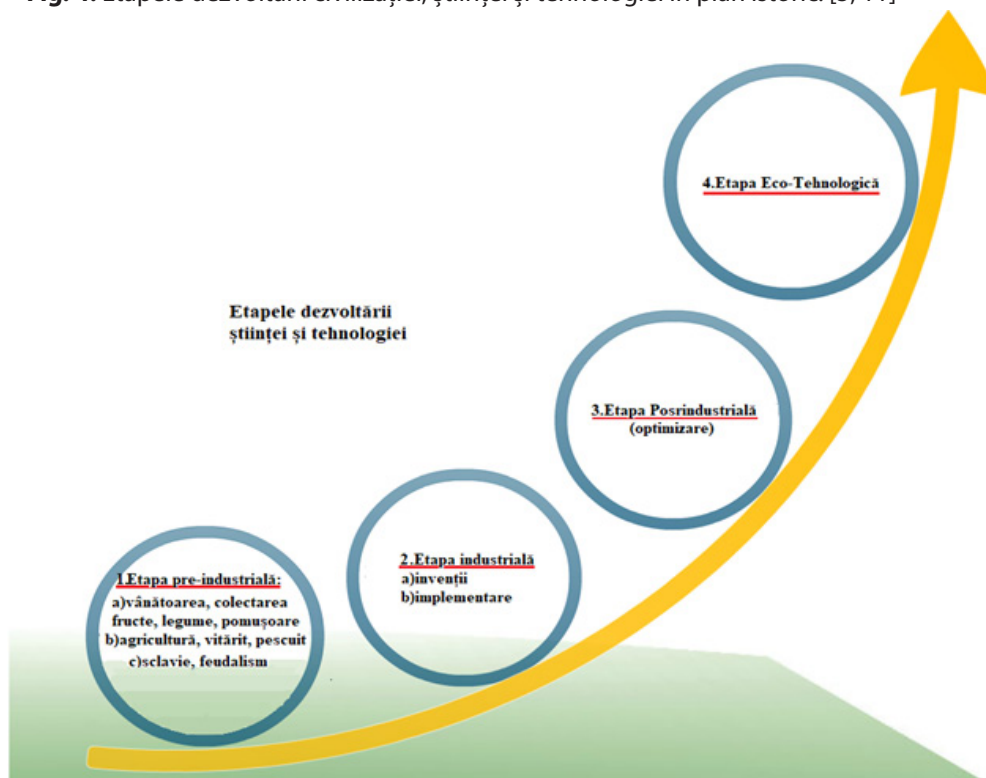
Pentru a conserva utilizarea resurselor naturale, este necesar să se dezvolte și să se desfășoare o politică tehnologică eficientă în economie, iar realizările progresului științific și tehnologic în domeniul tehnologiilor, produselor și serviciilor ar trebui puse în aplicare. Statul trebuie să stimuleze o astfel de modernizare tehnologică și să sprijine întregul spectru de instrumente economice și juridice acumulate în țară și în lume. Dar, din păcate, pentru o

tranziție deplină la o „economie verde”, Republica Moldova va avea nevoie de o perioadă de timp.

Recent, interesul pe scară largă este dobândit prin trecerea la o „economie verde”, care contribuie, în primul rând, la progresul economic și oferă:

- creșterea PIB-ului;
- creșterea venitului țării;
- crearea de locuri de muncă pentru populație, diminuând concomitent rata șomajului în țară. Daniel Bell considera că informațiile și cunoștințele vor deveni principala resursă într-o societate postindustrială. Conform cercetărilor autorilor, „cunoașterea devine o sursă de valoare ...”. [1] Există o abatere de la interesele comerciale într-o societate post-industrială, centrul de creștere a civilizației este dezvoltarea intelectuală a omului, profesionalismul său. [2]

**Fig. 4.** Etapele dezvoltării civilizației, științei și tehnologiei în plan istoric. [5; 11]



Bell identifică conceptul ca „clasă de profesioniști” sau „clasă creativă” - angajați cu înaltă competență, experți, tehnocrați. În 1990, Alvin Toffler va numi, pentru prima dată, aceasta ca o clasă cognitivă. Clasa de profesioniști este clasa dominantă într-o societate postindustrială. [3] Evoluția societății pe planetă a luat calea dezvoltării sferei tehnologice. Această cale poate fi vizual depistată ca etapă separată a unui proces istoric global. Teoria dezvoltării stadiului se bazează pe ideile exprimate inițial de R. Aron [14], P. F. Drucker [5], J. K. Galbraith [7] și D. Bell. [2] Cultura, educația, ideile stabilesc tonul pentru dezvoltarea tuturor instituțiilor științifice care, la rândul lor, formează standarde educaționale pentru diferite sectoare și niveluri de învățământ (primar, secundar, superior), dau naștere și unei anumite științe, destinate să ofere societății răspunsuri pentru rezolvarea problemelor și crizelor globale, sprijinul informațional pentru o viață completă în dezvoltare.

**Concluzii.** Într-o „economie verde”, riscurile amenințărilor globale (schimbările climatice, epuizarea resurselor minerale și deficitul de apă) scad. O economie verde contribuie la atingerea unor rate avansate de creștere a PIB-ului, creează o legătură inextricabilă între eradicarea sărăciei și conservarea resurselor naturale. Economia verde oferă noi locuri de muncă. Și, de asemenea, trecerea la o „economie verde” va avea loc treptat și va fi asociată cu construirea unei nano-societăți. Republica Moldova are un capital natural bogat, zone întinse care nu sunt afectate de activitate economică, păduri și zone fertile, precum și apă dulce, motiv pentru care Republica Moldova joacă un rol imens în modelarea dezvoltării durabile a noii economii. Țara ar trebui să joace un rol din ce în ce mai activ în ecologizarea dezvoltării economiei globale și să încerce să obțină beneficii economice din partea acesteia. Cel mai important lucru pentru Republica Moldova este să se îndepărteze de modelul consumist al economiei, deoarece am putea epuiza complet toate resursele, iar ultima criză a confirmat acest lucru. În noua economie, sustenabilitatea mediului ar trebui să fie esențială.

### BIBLIOGRAFIE

1. Bell D. Viitorul societății postindustriale. Experiența prognozării sociale. Moscova, 2004, p. 500.
2. Bell D. The coming of post-industrial society: A venture of social forecasting. — N.Y.: Basic Books, 1973. [Citat la 14.04.2019]. Disponibil: <http://financepro.ru/economy/7849-d-bell-grjadushhee-postindustrialnoe-obshhestvo.html>
3. Cibis O. Critica societății postindustriale. Vol.1. Politsturm, 2018.
4. Dodu-Gugea L., Gribincea, A. Competitivitatea țărilor Europei Centrale și de Est. Chișinău, 2010, 160 p.
5. Druker P. The End of Economic Man (1939). The Future of Industrial Man (1942). The New Society (1950). [Citat la 14.04.2019]. Disponibil: <http://www.druckersociety.at/index.php/peterdruckerhome/bibliography/32-primary-literature/20-books>
6. Economia dezvoltării durabile. [Citat 14.04.2019]. Disponibil: <http://www.ictsd.org/bridges-news/мосты/news/«зеленая-экономика»>
7. Galbraith J. K. Noua societate industrială, 1967. În: <http://ecsocman.hse.ru/text/19161852/>, teoriile și obiectivele economice ale societății (1973): <http://ecsocman.hse.ru/text/19209062/>
8. Gribincea A. Asigurarea competitivității inovațiilor și sustenabilității economice a Israelului. „Administrarea Publică”, nr. 1, 2018, p.133-142.
9. Gribincea A. World economy in the anticipation of „revolutionary” innovations. În: „Administrarea Publică”, nr. 4, 2017, p. 135-143.
10. Kapitsa S.P. Paradoxurile creșterii. Legile dezvoltării umane. Moscova, 2013, p.125.
11. Orlov S. Societatea informațională și dezvoltarea sustenabilă: aspecte filozofice metodologice. Moscova. Teza de doctor în filozofie, 1999, 124 p.
12. Stoican M. Dezvoltarea capitalului uman în condițiile formării economiei inovaționale. Brașov: Editura Universității Transilvania, 2012.
13. Structura industrială și postindustrială. [Citat 14.04.2019]. Disponibil: <https://ro.topinfoweb.com/the-difference-between-postindustrial-and-industrial-structure-of-economy>.
14. Апон Р. Оptsprezece lecții despre societatea industrială, [Citat 14.05.19]. Disponibil: <http://www.gumer.info/authors.php?Name=Апон+Р>.
15. Родиной Г. А. Макроэкономика. М.: Studme 2018.



# COMERȚUL EXTERIOR AL UE CU ȚĂRILE EXTRAEUROPENE

## EXTERNAL TRADE OF THE EUROPEAN UNION WITH NON-EUROPEAN COUNTRIES

Sergiu GARȘTEA,  
lector, Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

*This article takes a close look at recent trends, focusing on total intra-EU trade in goods and the most traded products. Trade in goods and services makes a significant contribution to increasing sustainable growth and creating jobs. EU membership reduces trade costs between the UK and the EU: this makes goods and services cheaper for UK consumers and allows UK businesses to export more. The integration of national economies into a global economic system has been one of the most important developments of the last century. This process of integration, often called Globalization, has materialized in a remarkable growth in trade between countries. The purpose of the research is to investigate the principles of the development of international trade in post-crisis conditions.*

**Keywords:** trade, European economic space, export, import, trade policy, welfare, development.

**Introducere.** În ultimii 15 ani, autorul a efectuat cercetări fundamentale cu privire la stadiul actual al comerțului internațional. Au fost studiate numeroase aspecte, care nu au fost luate în considerație anterior din cauza lipsei unei metodologii bine conturate de monitorizare, evaluare și analiză a relațiilor comerciale internaționale. Relațiile comerciale au devenit tradiționale între Uniunea Europeană și Republica Moldova. Nu toate rezervele au fost epuizate. Această situație se datorează mai multor motive atât economice, cât și de altă natură. Uniunea Europeană este astăzi cea mai importantă putere comercială din regiune, cedând pe plan global în fața Chinei și a SUA. Împreună, ele reprezintă aproape jumătate (45%) din comerțul internațional.

**Scopul cercetării** constă în investigarea principiilor dezvoltării comerțului internațional în condițiile postcriză, Brexit, embargoului, războaielor comerciale și aspirațiilor Republicii Moldova de a spori comerțul cu UE și a-și crește bunăstarea.

**Metodologia cercetării** constă în utilizarea metodelor adecvate situației și obiectivelor trasate. Una dintre metodele vizate aplicate pentru evaluarea, studierea și analizarea fluxurilor comerciale internaționale constau în analiză, comparație în timp și spațiu. Conform rezultatelor acestui studiu, s-a concluzionat că UE, Republica Moldova se vor confrunta cu cercetări serioase pentru a formula o politică de dezvoltare a economiei sale în contextul unei noi înțelegeri a proceselor comerciale mondiale într-o perioadă bulversată de evenimente și contradicții. Un alt studiu a vizat determinarea rolului acordurilor comerciale regionale, al căror rol principal este reducerea reciprocă a barierelor fiscale și vamale dintre țări.

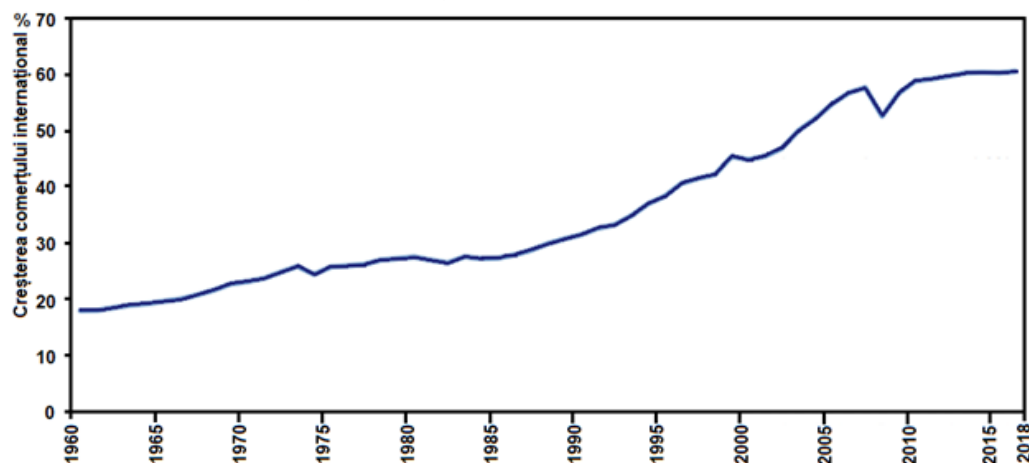
Analiza statistică permite a compara cantitativ și calitativ aspectele competitive ale performanțelor comerciale a grupurilor de țări. Competitivitatea ne dezvăluie conexiunea dintre relațiile economice interne și externe prin prisma comercială. [4] Pentru a realiza aceste deziderate se apelează la comparația performanțelor mondiale, regionale, naționale ale populațiilor prin prisma comerțului exterior. Fațetele comerțului internațional se reliefează ca cei mai importanți indicatori ai competitivității internaționale pe anumite sectoare social-econo-

mice. Acesta permite a compara potențialul economic, caracterul inovator al întregii economii, al națiunii. Corelarea directă dintre comerțul exterior și sporirea bunăstării populației este concludentă, în speță pentru economia europeană.

Metoda comparației permite a evalua în timp de perioade. Aceasta a permis a constata o creștere ridicată a PIB-ului mondial și dezvoltarea activă a globalizării.

**Rezultate și analiză.** Perioada dezvoltării economice ascendente s-a încheiat odată cu debutul crizei financiare globale din 2008-2009. Ritmul de dezvoltare a comerțului mondial a început să scadă: până în 2008, creșterea a fost de 6,5%, din 2012 până în 2015 a scăzut la 3,5%, iar după 2015 a scăzut la 2,5% (figura 1).

**Fig. 1.** Creșterea comerțului internațional în perioada 1960-2018. [3]



Cu excepția comerțului intra-UE (care este dublu), comerțul cu bunuri (exporturi și importuri) între UE și restul comunității mondiale constituie aproximativ 15% din comerțul mondial cu bunuri. În 2017, exporturile europene ajung la 1879 mld. (în spatele Chinei și înaintea SUA) și a importat 1,860 mld. (cedând SUA, dar devansând China). Balanța sa comercială, care a fost în excedent din 2013, a ajuns la 19 mld. EUR. [3] Principalii săi parteneri comerciali sunt SUA, cea mai mare destinație pentru exporturile europene din 2018, urmată de China, Elveția, Rusia și Turcia. Împreună cu Japonia și Norvegia, aceste piețe reprezintă mai mult de jumătate din exporturile de bunuri europene. Aceste șapte țări sunt, de asemenea, cei mai mari furnizori de bunuri importate de Uniunea Europeană, China ocupând prima poziție. [2]

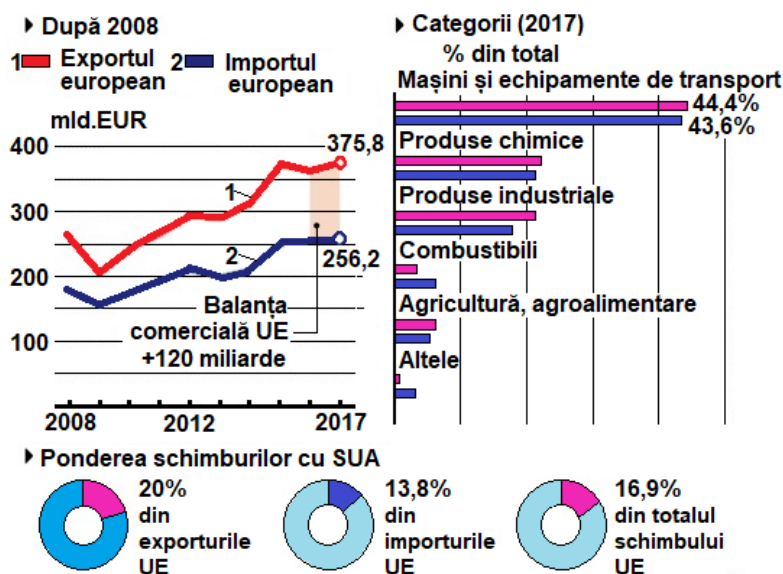
**Tabelul 1.** Principalii parteneri comerciali ai Uniunii Europene - comerțul cu mărfuri în 2017 (în mil EUR). [3]

Țările	Exportul	Importul	Total	Bilanțul comercial
SUA	375 845	256 176	632 021	+119 669
China	198 200	374 823	573 023	-176 624
Elveția	150 813	110 407	261 220	+40 406
Mondial	1 879 431	1 858 257	3 737 688	+21 173

UE este cel mai mare exportator mondial de bunuri și servicii din industrie, inclusiv cel mai important centru turistic din lume. Potrivit Comisiei Europene, 36 de milioane de locuri

de muncă europene, unul din șapte lucrători, depind de comerțul exterior. Dintre statele-membre ale UE, Germania deține cea mai mare parte a comerțului extraeuropean. Aceasta reprezintă 28% din exporturile de bunuri ale Europei către țări terțe și aproape o cincime (19%) din importurile europene în 2018. Urmate de Marea Britanie (11%), Italia (11%), Franța (10%) pentru exporturile de mărfuri. Printre importatori se poate evidenția Olanda (15%), Marea Britanie (14%) și Franța (9%)[3].

**Fig. 2.** Comerțul UE cu SUA, 2008, 2017. [5]



În ultimii ani, UE a reușit să mențină o poziție relativ puternică în comerțul cu bunuri, consolidând în același timp rolul său dominant în comerțul cu servicii, în ciuda încetinirii globale cauzate de criza economică din 2008. [2]

Politica comercială a Uniunii Europene este una dintre cele mai integrate politici comune. Este, în esență, în competența exclusivă a Uniunii Europene, care permite UE să-și apere interesele internaționale cu o singură voce. Acesta din urmă este apoi reprezentat de Comisia Europeană în țări terțe (de exemplu, negocierea acordurilor de liber schimb) și organizații internaționale. Reglementate de tratatele, politica comercială a UE se străduiește să „contribuie la dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial, eliminarea progresivă a restricțiilor privind comerțul internațional și ISD, barierele vamale etc. (art. 206 din TFUE). Liberalizarea comerțului mondial este, astfel, unul dintre obiectivele sale. [4]

Unul dintre obiectivele-țintă de interes ale comerțului exterior al UE este dezvoltarea comerțului bilateral cu țările terțe, indiferent dacă se bazează sau nu pe acorduri comerciale, inclusiv pe comerțul liber, deoarece piața internă este saturată, SUA introduc diverse bariere tarifare și netarifare. În acest scop, Comisia Europeană a început cu câțiva ani în urmă negocierile cu un număr tot mai mare de țări. În cazul în care proiectul de parteneriat cu SUA (TAFTA) este puțin funcțional astăzi, acorduri substanțiale au fost încheiate cu Canada (AACC - intrat în vigoare în septembrie 2017), Japonia (Jefta, din februarie 2019), Singapore și Vietnam. Altele sunt negociate cu Mexicul, Australia, Noua Zeelandă. O altă dimensiune se referă la protejarea Uniunii Europene împotriva practicilor neloiale ale partenerilor săi, pe care aceasta le oferă, în special, prin intermediul instrumentelor antidumping sau antisubvenții. Instrumente recent

modernizate pentru a împiedica schimbarea statutului Chinei la OMC. [1] Dimpotrivă, acesta acordă un anumit număr de beneficii comerciale țărilor în curs de dezvoltare și țărilor cel mai puțin dezvoltate, printr-un sistem de „preferințe generalizate”.

Uniunea este una dintre cele mai mari economii din lume și reprezintă mai mult de 20% din produsul intern brut (PIB) mondial. Din cauza dimensiunii PIB-ului său (14,800 mld. EUR) și deschiderea pieței sale, ceea ce reprezintă 2565 mld. EUR exporturilor și a importurilor 2398 mld. EUR, joacă un rol central în modelarea sistemului comercial mondial, în principal prin susținerea OMC. Deschiderea economică aduce și continuă să aducă beneficii considerabile Uniunii, având în vedere că peste 30 de mld. de locuri de muncă în ea depind de comerțul exterior și 90% din creșterea economică la nivel mondial în următorii 15 ani în afara Europei. [1] Noii actori economici și progresul tehnic au schimbat radical structura și modalitățile comerțului internațional. Utilizarea pe scară largă a tehnologiei informației fac posibil schimbul de bunuri și servicii care anterior nu au putut fi schimbate. Comerțul exterior a crescut fenomenal în ultimii douăzeci de ani, atingând niveluri fără precedent. Astăzi, economia globală este foarte integrată, iar lanțurile globale de aprovizionare au înlocuit în mare măsură comerțul tradițional cu produse finale.

**Concluzii.** Efectele persistente ale crizei financiare globale au un impact negativ asupra performanței economice a Uniunii. Cu toate acestea, în unele privințe, economia Uniunii a demonstrat o rezistență remarcabilă în comparație cu alte țări industrializate, iar cota sa din PIB-ul mondial a scăzut mai rapid decât Japonia și din Statele Unite. Uniunea a reușit, de asemenea, să mențină o poziție relativ puternică în comerțul cu mărfuri, consolidând, în același timp, rolul său dominant în comerțul cu servicii.

## BIBLIOGRAFIE

1. Gribincea A. și al. Inovațiile în comerțul modern. *Studia Universitatis Moldaviae. Revistă Științifică a Universității de Stat din Moldova*, Chișinău: USM, 2013, nr. 2 (62), pp.189-192.
2. Negruță A., Tăbăcaru L., Gribincea A. Evoluția comerțului exterior al Republicii Moldova în perioada postcriză. *Economie și Sociologie*, 2012, nr. 2, p. 53-60.
3. Rapport 2018 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bruxelles: CE. 2019.
4. Tăbăcaru L., Gribincea A., Dușcov R. Perspectivele dezvoltării economiei Uniunii Europene în anul 2014 și în viitorul apropiat. *Anale INCE. Ediția a IV-a / nr. 2*, 2014, p.20-28.
5. Taxes sur l'acier: pour l'UE, le nouveau sursis américain „ne suffit pas”. [Citat 10.04.2019]. Disponibil: [https://www.lepoint.fr/monde/acier-l-ue-deploire-un-sursis-americain-qui-prolonge-l-incertitude-01-05-2018-2214919\\_24.Php](https://www.lepoint.fr/monde/acier-l-ue-deploire-un-sursis-americain-qui-prolonge-l-incertitude-01-05-2018-2214919_24.Php)

## ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МАРКЕТИНГОМ ВО ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ ПРИ ПРОНИКНОВЕНИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЙ РЫНОК

### PECULIARITIES OF MARKETING STRATEGIES IN THE FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY OF AN ENTERPRISE WHEN ENTERING THE EUROPEAN MARKET

Сергей МОГЫЛДЯ,  
преподаватель,  
Комратский государственный университет

#### SUMMARY

*The article discusses the theoretical aspects of marketing -management in the foreign economic activity of an enterprise; it also analyzes the main stages of marketing -management at the international level. The main goal of any company in the market is to maximize profits by meeting the needs of consumers. This approach to the activities of the enterprise reflects marketing as a business philosophy, a tool for achieving goals related to entering new markets and increasing profitability. On the other hand, marketing is an activity, a management function, it exists to provide informational support for making management decisions and concretizing actions for organizing commodity circulation, pricing, marketing and selling goods.*

**Keywords:** marketing, marketing -management, foreign economic activity, strategic planning.

**Актуальность.** Основной целью любой фирмы на рынке является максимизация прибыли за счет удовлетворения потребностей потребителей. Данный подход к деятельности предприятия отражает маркетинг, как философию бизнеса, инструмент достижения целей, связанный с выходом на новые рынки и ростом доходности. С другой стороны, маркетинг – деятельность, функция менеджмента, существует для информационного обеспечения принятия управленческих решений и конкретизации действий по организации товарооборота, ценообразования, сбыта и реализации товаров.

К сожалению, на сегодняшний день в управлении предприятиями АТО Гагаузии почти отсутствует стратегическое видение маркетинговой деятельности, а ее роль в эффективном функционировании предприятий является недооцененной, и вопросу эффективности маркетинговой деятельности на отечественных предприятиях не было уделено достаточно внимания. В результате из-за наличия большого количества брендов и вольного обращения с ними был сформирован класс маркетологов, чьи методы работы не соответствуют требованиям современного рынка.

Поэтому, важно четкое осознание руководителями предприятий того факта, что маркетинг - это не только реклама, а в первую очередь, стратегический анализ с учетом имеющихся и потенциальных рисков. Именно такой подход обеспечит выход маркетинга на принципиально новый уровень.

**Анализ публикаций и постановка проблемы исследования.** Процесс управления маркетингом и его влияние на эффективность деятельности предприятия были рассмотрены во многих работах по менеджменту и маркетингу такими учеными, как Котлер Ф., Дихтль Е., Хершген Х., Айсина Р., Антоненко В. М., Костюкевич Р. М., Багиев Г. Л., Аренков И. А., Басовский Л. Е., Вачевский М. В., Войчак А. В., Гаркавенко С. С., Герасимчук В. Г., Голубков Е. П., Канищенко А., Балобанова Л. В., Цыганкова Т. Н. и др.

Несмотря на большое количество научных работ, в данной сфере отсутствует четкий механизм совершенствования управления маркетингом на предприятии, не существует конкретных рекомендаций по решению насущных проблем управления маркетингом во внешнеэкономической деятельности предприятия.

**Цель статьи** заключается в освещении теоретических основ формирования процесса управления маркетингом на предприятии и решении вопросов его применения на практике.

**Изложение основного материала.** Стабильно высокий уровень спроса на готовую продукцию достигается благодаря рациональному управлению маркетингом. Субъект функционирует на принципах маркетинга только тогда, когда управление предприятием, всеми его отделами, подразделениями и функциями осуществляется на основе маркетинговой концепции. Но существует значительное количество трактовок данного понятия, что и является основной проблемой использования управления маркетингом на практике.

Процесс управления маркетингом на предприятии происходит постепенно, с учетом всех его составляющих. Формирование маркетингового механизма регулирования внешнеэкономической деятельности предприятия представляет собой применение инструментов влияния государства к товаропроизводителям экспортно-ориентированной продукции с целью максимизации их прибыли от внешнеэкономической деятельности. Механизм регулирования включает последовательное преодоление производителями низших уровней предложения товаров с недостаточными качественными характеристиками и достижения более высоких иерархических уровней, за счет повышения качества готовой продукции и представление её во все более высоких ценовых сегментах.

Маркетинг представляет собой комплекс подходов и методов, ориентированных на рынок, служащих достижению целей предприятий. Ф. Котлер в работе «Основы маркетинга» дает такое определение: «Маркетинг – вид человеческой деятельности, направленной на удовлетворение нужд и потребностей посредством обмена». [6, с. 31] Е. Дихтль и Х. Хершген понимают маркетинг как «... выражение ориентированного на рынок управленческого стиля мышления, для которого характерны творческие, систематические, а нередко и агрессивные подходы». [5, с. 14] В прикладном смысле маркетинг является процессом принятия управленческих решений на основе анализа факторов внешней рыночной среды, для чего применяются маркетинговые исследования. Стоит отметить, что ведущее место в системе международного маркетинга занимает исследование иностранных рынков, под которым, как правило, понимают процесс поиска, сбора, обработки и анализа данных о проблемах, связанных с маркетингом товаров и услуг. При таких условиях главной целью маркетинговых исследований является уменьшение неопределенности и риска в ходе принятия управленческих решений.

Маркетинговые исследования, проводимые на зарубежных рынках, как правило, содержат в себе два больших блока: исследование рынков; исследования потенциальных возможностей предприятия. Существуют различия между маркетинговыми исследованиями зарубежных и внутренних рынков и, прежде всего, это: сложность получения первичной информации; недостаток (или отсутствие) вторичной информации; значительные затраты на проведение «полевых» исследований; необходимость координации исследо-

ваний на рынках разных стран. Маркетинговые исследования могут проводить предприятия самостоятельно или при помощи привлечения аутсорсинговых компаний. Эффективность таких исследований зависит от системности и количества источников информации.

Во внешнеэкономической деятельности отечественные предприятия ориентированы на международный маркетинг. С учетом этого, управление маркетингом внешнеэкономической деятельности следует определить как теорию и практику принятия управленческих решений на основе анализа факторов международного рыночной среды. Исследование проблемы необходимости формирования системы логически обоснованного маркетингового поведения в процессе принятия решения о выходе на международный рынок, а также применение современных управленческих технологий в условиях интернационализации маркетинговой среды и оперативной оценки эффективности результатов внешнеэкономической деятельности, требуют определения этапов маркетинговой деятельности компании в процессе международной интеграции. Таким образом, можно выделить наиболее важные, с точки зрения особенностей интернационализации, этапы (рис. 1).

Принятие решения о процессе выхода и стратегии коммерческой деятельности на зарубежном рынке должно происходить на основе постоянного и регулярного мониторинга конъюнктуры выбранного рынка, а также последовательной реализации определенных маркетинговых мероприятий с учетом результатов и последствий предыдущих этапов стратегического маркетингового планирования. На процесс стратегического маркетингового планирования влияет определенная группа факторов, определяющих политику фирмы на том или ином рынке. Данные факторы не только определяют целесообразность выхода на рынок с точки зрения присутствия на нем свободных ниш, структуры спроса на товар и степени влияния на бизнес различных институтов, но и позволяют сделать выводы о адаптационных возможностях фирмы в условиях волатильности рынка. Как показывает опыт, внешнеэкономические связи осуществляются не системно и плано-во, а спонтанно и персонифицировано, то есть благодаря личному энтузиазму отдельных руководителей, прямо не связанным с созданием и использованием постоянных конкурентных преимуществ и крепкого международного имиджа. Это сопровождается формированием пассивной бизнес-позиции.

**Рис. 1.** Этапы управления маркетинговой деятельностью внешнеэкономической деятельности. [разработано автором]





Согласно результатам опросов компаний, работающих в условиях интернационализованного молдавского рынка, уровень использования активных инструментов международного маркетинга среди гагаузских компаний очень низкий и не соответствует потребностям формирования активного бизнес-поведения и высокой конкурентоспособности. Это подтверждают и исследования отечественных маркетологов, которые доказывают, что примерно треть отечественных компаний пытаются реализовать существующие товары, не стимулируя спрос на них с помощью маркетинговых мероприятий, и только около 20% стремятся работать на рынках и сегментах с учетом долгосрочных целей фирмы, связанных с расширением ее международной деятельности. [5, с. 23] Компания на основе существующей более или менее глубокой информации принимает решение о возможности международной экспансии и строит так называемую ценностную цепь, отражая суть ее внешнеэкономических планов и приоритетов и соответствующих «системных средствах выражения и категоризации видов деятельности». [10, с. 12]

Важным обстоятельством формирования механизма маркетингового поведения компании в международной бизнес-среде является степень активности выхода на зарубежные рынки. Планирование международного маркетинга имеет свои стадии: анализ среды деятельности предприятия и прогнозирования тенденций его развития; определение системы заданий на основе общих задач предприятия; определение приоритетных направлений деятельности; сегментация иностранных рынков, выбор целевых сегментов; разработка стратегии выхода предприятия на иностранные рынки и поведения на них; разработка мероприятий маркетингового комплекса; организация международного маркетинга предприятия; контроль за достижением задач международного маркетинга и, при необходимости, коррекция стратегии маркетинга.

Определенную сложность представляет собой анализ контроля мероприятий международного маркетинга, который исследуется через систему показателей управленческой деятельности в международной рыночной среде. [5, с. 37] Функции контроля можно рассматривать с точки зрения соответствия: организационной структуре задач международной деятельности; результатам деятельности и взаимодействия подразделений компании; финансовым показателям; квалификации персонала; имиджевых последствий и тому подобное. Формализованный контроль способствует оптимизации управленческих функций международного маркетинга и подводит итоги успешности международного маркетингового поведения компании. Предприятия, выходящие на мировой рынок, оказываются в условиях жестокой конкурентной борьбы.

Чтобы выжить в этой борьбе и добиться успеха, необходимо использовать все возможности маркетинга. Именно на основе маркетинговой деятельности проводится большинство коммерческих операций на мировом рынке. Проведенные исследования показали, что более 75% коммерческих неудач происходит из-за ошибок в маркетинговой деятельности. [8, с. 26] Международный маркетинг основывается на принципах внутреннего (национального) маркетинга, так использованные в нем стратегии, принципы и методики являются характерными и для международного маркетинга. По мнению некоторых ученых, особой разницы между маркетингом «внутренним» и «международным» нет. [7, с.78]

Принципы маркетинговой деятельности в обоих случаях идентичны. Но существует определенная специфика экспортного маркетинга, обусловлена особенностями функционирования зарубежных рынков. Во-первых, внешние рынки предъявляют более высокие требования к предлагаемым товарам, их сервису, рекламе и т. д. Во-вторых, изучение внешних рынков, их возможностей, является исходным моментом экспортной маркетинговой деятельности и является еще более сложным и трудоемким про-

цессом, чем изучение внутреннего рынка. Отсюда существует необходимость создания предприятиями-экспортерами исследовательских подразделений, или получения от специализированных фирм-консультантов, которые существуют в стране, где предлагается экспорт платной информации о товарном рынке. В-третьих, эффективная деятельность на внешнем рынке требует творческого использования маркетинговых методов. В-четвертых, отвечать требованиям мирового рынка, предлагать такие экспортные товары, которые даже через определенный период после выхода на рынок отличались бы высокой конкурентоспособностью.

**Вывод.** Исследование особенностей управления маркетингом на предприятии, осуществляющем внешнеэкономическую деятельность, показало, что при выходе на внешний рынок возникает принципиально новая ситуация, более разнообразной становится внешняя среда, увеличивается число факторов, влияющих на принятие решений. Это приводит к тому, что повышается степень неопределенности в деятельности предприятия; возрастает степень риска, появляется дополнительный риск его деятельности; увеличивается потребность в информационном обеспечении предприятия; повышаются требования к координации различных направлений и сфер их деятельности. Все это и определяет специфику международного маркетинга, делает необходимым его использование в управлении внешнеэкономической деятельностью. Он входит в состав функций, которые осуществляет предприятие в рамках внешнеэкономической деятельности. А также представляет собой самостоятельную отрасль деятельности предприятия при выходе на внешние рынки. Не использование системы маркетинга в управлении внешнеэкономической деятельности предприятия в полной мере имеет негативные последствия для его развития и процветания. Очевидно, что более активная позиция молдавских субъектов внешнеэкономической деятельности по внедрению системы управления маркетингом позволила бы значительно улучшить качественный уровень работы, имидж и конкурентоспособность на мировых рынках.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вачевский М. В. Маркетинг для менеджера / Вачевский М. В., Долишний М. И., Скотный В. - Стрый: Просвита, 2008, 140 с.
2. Войчак А. В. Маркетинговый менеджмент: учебник / Войчак А. В. - М.: КНЭУ, 2006, 268 с.
3. Дроздова Г. М. Менеджмент внешнеэкономической деятельности предприятия: учебник / Дроздова Г. М. - М.: КНЭУ, 2010, 287 с.
4. Ковальчук С. В. Проблемы маркетингового менеджмента в современных условиях хозяйствования / С. В. Ковальчук, А. С. Буря // Вестник Хмельницкого национального университета. Экономические науки. - Хмельницкий, 2014, № 4, т. 3, с. 290-294.
5. Дихтль, Е., Хершген, Х. Практический маркетинг / Е. Дихтль, Х. Хершген. М.: Высшая школа: ИНФРА-М, 1996, 255 с.
6. Маркетинг для магистров: учебное пособие / Под ред. С. М. Ильяшенко. - Сумы: ИТД «Университетская книга», 2012, 928 с.
7. Маркетинговый менеджмент: учеб. пособие. / Под ред. Л. В. Балабановой. - третье изд., Перераб. и доп. - М.: Знание, 2009, 354 с.
8. Холенсен С. Глобальный маркетинг / Холенсен С.; пер. с англ. Е. Носовой, К. Юрашкевича. - Минск: Новое знание, 2009.
9. Цыганкова Т. Н. Международный маркетинг: учеб. пособие / Цыганкова Т. Н. -К.: КНЭУ, 2010, 120 с.

## ROLUL GENERAȚIILOR SECUNDE ÎN CONTEXTUL SCHIMBĂRILOR SOCIALE GENERATE DE PROCESELE MIGRAȚIONALE

### THE ROLE OF SECOND GENERATIONS IN THE CONTEXT OF SOCIAL CHANGE GENERATED BY MIGRATORY PROCESSES

Ecaterina DELEU,  
doctorandă,

Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

#### SUMMARY

*Migration has become a constant concern for more and more countries, a constant of global policies. As Thomas Nail said, the 21st century will be „the century of the migrant”, when the displacement of people becomes more indispensable for various reasons. Migration, population displacements, generate global change, not just at the regional level, country of origin or destination. Migration, as a generator of social change, has been analyzed by several researchers. They referred to the social and cultural capital of immigrants, to the impact on institutions, but also the acquisition of the nationality of the host country, the right to vote, involvement in the political system, etc. In this context of social transformation, second generations have a special role.*

**Keywords:** migration, second generation of migration, social changes, country of origin.

Fenomenele migraționale, marile deplasări de persoane generează schimbări/ transformări la nivel mondial, nu doar la nivel regional, în țara de origine sau cea de destinație. După cum afirmă Ruben G. Rumbaut, aceste fenomene comportă o mare forță de transformare, care produce schimbări sociale, inclusiv în rândul migranților și al copiilor acestora. [1, pp. 1160-1162]

Stephen Castles insistă asupra reformulării teoriilor despre migrație, analizând migrația globală din perspectiva transformărilor sociale. [2, pp. 19-42] În lucrarea „The Age of Migration”, Castles a analizat împreună cu Hein de Haas și Mark J. Miller provocările pe care le comportă procesele migraționale contemporane, teoriile migraționiste, modul în care migrația contribuie la transformările din societate, dar și aspectele care vizează viața politică a țărilor-gazdă: formele extraparlamentare ale participării politice și reprezentării imigranților, dreptul la vot pentru cei care încă nu au obținut cetățenia etc. Migrația internațională a persoanelor a provocat schimbări sociale în țările lumii, astfel încât a avut impact asupra relațiilor politice bilaterale și regionale, asupra situației economice, securității naționale etc. [3, p. XII] Castles s-a referit și la legătura intrinsecă dintre migrație, cetățenie și identitate (autoidentificare); formarea unor comunități transnaționale ca „noi forme de relații sociale în condițiile globalizării”, precizând că aceasta este etapa integrării imigranților în țara-gazdă. [4]

Migrația ca și cauză a schimbărilor sociale (care provoacă depopularea țărilor de origine și schimbări majore la nivelul societăților de destinație) a fost analizată de Alejandro Portes, [5] dar și de alți cercetători, care s-au referit la capitalul social și cultural al imigranților, la impactul asupra instituțiilor, dar și la dreptul de vot, implicarea în sistemul politic etc. Portes preci-

zează că impactul schimbărilor generate de imigranți (în țara de baștină și cea de destinație) este în creștere în funcție de numărul lor, durata migrației și statutul social.

Michael Piore afirmă în studiul „Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies” că țările de origine și de destinație a migranților au de câștigat în urma migrației temporare; însă situația se schimbă atunci când migrația temporară se transformă în migrație stabilă (definitivă) - uneori poate duce la tensionarea relațiilor politice dintre țări. [6] În cazul Republicii Moldova, situația s-a adevărit, cel puțin, în cazul prezenței masive a minorilor moldoveni neînsoțiți peste hotare, fenomen care, în perioada 2000-2006, a provocat probleme mari de imagine la nivel european, dar și în relațiile politice bilaterale.

O altă afirmație a lui Piore se referă la transmiterea, prin intermediul migranților, a unor „fluctuații economice din țara-gazdă în cea de origine sau din țările industrializate în țările furnizoare de forță de muncă ieftină”: imigranții își pierd locurile de muncă, din care cauză ajung să fie expulzați, nu mai pot trimite bani acasă, scade nivelul remitențelor. O situație similară a fost atestată după criza economică mondială din 2008, în mai multe țări de origine a migranților, inclusiv Republica Moldova, când unii cetățeni moldoveni au părăsit Italia pentru a reveni (temporar) la baștină sau pentru a pleca în alte țări.

Hein de Haas a analizat dinamica interne ale proceselor migraționale, remarcând rolul rețelelor migraționale, care reprezintă o formă specifică a capitalului social. În opinia lui De Haas, migrația „periclitează economiile țărilor de origine a migranților, lipsindu-le de resursele umane și materiale și măbind dependența lor de ajutor extern”. [7, p. 1594] Douglas S. Massey (împreună cu alți cercetători) a analizat teoriile migrației internaționale, [8, pp. 431-466] subliniind că pentru a înțelege procesele migraționale contemporane, „complexe și multiaspectuale, este necesară o teorie sofisticată, care să cuprindă o varietate de perspective, nivele și întrebări”.

Cercetătorii au scos în evidență specificul creșterii și evoluției generațiilor secunde (Rumbaut, Portes, Zhou etc.). *În 2008, în SUA erau 68 de milioane de persoane născute peste hotare, iar 58 la sută dintre acestea au sosit în SUA începând din anii '90; peste 30 de milioane erau cei născuți pe teritoriul Statelor Unite (generațiile secunde). În 2001, erau peste 55 de milioane din prima și cea de-a doua generație de migrație sau 1 din 5 americani, cu „un imens potențial de a transforma America, în bine sau în rău”.* [9] Portes și Rumbaut au remarcat un aspect care s-a verificat și în spațiul european (inclusiv în Italia) – o mare diversitate de persoane ca rasă, etnie, origine socială, origini culturale. [10]

Această prezență impunătoare a reprezentanților primei și a celei de-a doua generații, în opinia lui Rumbaut, se face remarcată într-o societate aflată în profundă transformare social-economică. [11] Referindu-se la rolul în creștere al acestor generații asupra transformărilor sociale, el afirmă că în următoarele decenii impactul lor va crește și va fi mai evident în cadrul societății, subliniind că această populație „este departe de a fi omogenă, fiind foarte diferită în funcție de originile etnice și backgroundul cultural, spațiul geografic de concentrare, modelele lor de integrare, mobilitatea socioeconomică și statutul juridic. [12]

„Migrația internațională produce schimbări / transformări sociale profunde și greu de anticipat”, afirmă Rumbaut, în interrelaționarea dintre diferite grupuri și societatea gazdă, dar și între imigranți și urmașii lor, iar „integrarea nu este urmată doar de procese de aculturație, ci și de nivelul diferit de acceptare, intoleranță și xenofobie din partea celor băștinași”; astfel încât modurile de adaptare pot varia de la „omogenizare și solidaritate, în interiorul societății gazde” până la „mari și eterogene diferențe etnice”. [13] În această ordine de idei Rumbaut îi citează pe Park și Burgess (1921), care delimitau patru tipuri de interacțiune dintre imigranți și societatea gazdă: competiție, conflict, acomodare și asimilare, pe care le atribuiau, respectiv, către instituțiile politice, sociale și culturale. Aculturația, integrarea și identificarea reprezintă, în accepția lui Rumbaut, tripticul proceselor de adaptare (engl. incorporation), tocmai pentru că asimilarea implică dimensiuni diferite: cea culturală (aculturația), cea structurală (integra-

rea) și psihologică (identificarea), numite de Gordon „trei variabile cruciale ale identității de grup, ale participării sociale și comportamentului cultural”.

În parcursul descendenților celor imigrați sunt delimitate câteva etape: integrarea școlară (în cazul copiilor), dar și socială, culturală, economică, legală (statutul de aflare în țara gazdă: permis de ședere sau cetățenie).

În opinia cercetătoarei Min Zhou, 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 datele despre situația lor, [14, p. 64] iar specificul formării noilor generații secunde nu poate fi fundamentată doar pe experiențele trăite de părinții migranți. [15, pp. 74-96] Potrivit lui Portes, nu adulții imigrați, ci prezența generațiilor secunde va avea efecte pe termen lung asupra societății americane. Cercetătorul precizează că, spre deosebire de adulții imigrați care pot reveni la baștină, după scurte perioade de muncă, generațiile secunde relevă prezența lor clară și stabilă – iar ca și cetățeni reprezintă „o voce în sistemul politic al SUA”; prin urmare, modul în care se vor adapta „va marca pe termen lung destinul grupurilor etnice formate în urma imigrației”. [16]

Potrivit lui Portes, în SUA aproape *fiecare al patrulea tânăr este un imigrant sau fiul unui imigrant*, o populație emergentă care nu are cum să nu aibă efecte asupra întregii societăți, în special în regiunile unde sunt concentrația lor este mai mare; prin urmare îmbunătățirea rezultatelor de integrare ar trebui să fie prioritatea politicilor publice, prin crearea unor instrumente de sprijin, a unor programe postșcolare (în bază de voluntariat), a unor cursuri de formare, iar companiile și firmele care beneficiază de pe urma muncii imigranților să contribuie financiar la îmbunătățirea procesului de integrare și la crearea unor astfel de instrumente.

Cercetătoarea italiană Roberta Ricucci s-a referit la estimările Institutului de Statistică din Italia (ISTAT), potrivit cărora o treime din populația țării va avea în anul 2050 unul dintre părinți imigrat. Ricucci a subliniat că o astfel de situație necesită politici adecvate de integrare dedicate cetățenilor străini, pentru a asigura condițiile necesare creșterii și formării generațiilor secunde. [17, p. 21] Dincolo de modelele de incluziune a migranților, aplicate de către țările lumii - temporar, asimilaționist sau pluralist – abordarea privind valorizarea pozitivă a dublei apartenențe culturale a imigraților poate aduce doar beneficii țării-gazdă, dar și țării de origine a părinților acestor copii, afirmă Ricucci.

În țările europene, fenomenul generațiilor secunde a atras atenția în anii 2000, odată cu creșterea generațiilor care au urmat valului de imigrație din anii 1970-1980. În ultimii 10 ani, anual sunt publicate rapoarte privind gradul de integrare a generațiilor secunde în țările europene. Tema generațiilor secunde este determinantă și dominantă în elaborarea politicilor la nivel european.

Fenomenul generațiilor secunde se referă, de fapt, la copiii migranților, la următoarele generații de migrație, de aceea mai sunt numiți și „copii ai imigrației”. [18, p. 169] În opinia cercetătorului italian Maurizio Ambrosini, prezența generațiilor secunde semnifică trecerea de la migrația temporară / circulară la etapa de stabilizare, cu efecte nu doar asupra migranților, asupra societății țării de origine, dar și asupra societății țărilor-gazdă.

Generațiile secunde au un rol important în țara de migrație a părinților lor (fiind parte a societății, prezente și viitoare), dar și pentru țara de origine a acestora (datorită implicațiilor politice, economice, sociale, culturale).

În contextul acestui rol important, Portes se referă la importanța dreptului de vot, potențial încă nevalorificat, în mare măsură, după cum au demonstrat și studiile privind participarea la vot a migranților. „Până în prezent nu a fost valorificat în politica națională potențialul unui mare volum de migranți; odată ce dreptul de vot a fost cucerit se pare că

nu este decât o chestiune de timp până când organizațiile migranților se vor asigura că acesta este, de fapt, pus în practică”, afirmă Alejandro Portes. [19]

Participarea la vot, în procesele electorale din Republica Moldova, este un subiect care întotdeauna a provocat interesul autorităților politice față de cetățenii moldoveni stabiliți peste hotare. În curând, numărul copiilor migranților, născuți în Republica Moldova și emigrați pentru reîntregirea familiei, sau a celor născuți în țările de migrație va fi în creștere exponențială, prin urmare va spori și atenția față de acești cetățeni moldoveni, din partea autorităților și instituțiilor Republicii Moldova.

**Concluzii.** Există o strânsă corelație între termenii care vizează procesele migraționale: societate-migrație-dezvoltare. Un rol determinant în mobilitatea internațională a persoanelor îl au factorii de respingere (push factors) și factorii de atracție (pull factors). Factorii de respingere, care îi determină pe migranți să aleagă o țară de destinație sau alta, își au rădăcina în decalajul nivelului de viață și al perspectivelor de dezvoltare. Sărăcia, conflictele militare, războaiele, șomajul, imposibilitatea de a asigura familiei un trai decent determină tot mai mulți să aleagă calea emigrării, nefiind întotdeauna conștienți pe deplin de riscurile la care se supun sau dificultățile pe care le vor avea de înfruntat ei sau copiii lor, în parcursul lor de migrație, în special când vorbim despre migrație ilegală. Printre factorii de atracție se numără nivelul mai înalt de trai în țara de migrație, salarii mai mari, șanse sporite de a găsi un loc de muncă, politici sociale dezvoltate etc.

În ultimii ani, instituțiile internaționale pun accentul tot mai mult pe maximalizarea efectelor pozitive ale migrației și pe atenuarea efectelor negative ale proceselor migraționale. Au fost analizate mai multe fenomene legate de migrația populației: brain drain (exodul de creiere), brain gain (câștigul de creiere/capital uman) sau brain waste (irosirea/utilizarea inadecvată a calificărilor). Valorificarea capitalului uman și a celui social, migrația înalt calificată continuă să rămână o problemă pentru țările de reședință a imigranților. Pe de o parte, mișcarea capitalului uman, în special înalt calificat, din țara de origine spre o țară de destinație nu neapărat asigură, din start, o angajare în conformitate cu pregătirea profesională și calificările obținute.

În ultimii ani, în Republica Moldova a fost publicat un șir de lucrări foarte importante care au abordat aspecte legate de noile tendințe ale proceselor migraționale: politicile migraționiste adoptate de Republica Moldova, aspecte socioeconomice ale migrației forței de muncă, capitalul uman, impactul migrației asupra pieței muncii, asupra economiei, incidența remitențelor etc. Migrația externă este una din problemele cele mai stringente din Republica Moldova, care a afectat toate domeniile vieții sociale.

Migrația reprezintă unul din principalii factori de transformare a societății, fiind generatoare de mari schimbări sociale. Afectează în mare măsură nu doar țara de origine, dar și țara-gazdă. Emigrația cetățenilor moldoveni a determinat, de-a lungul anilor, creșterea numărului copiilor cu cetățenia Republicii Moldova, în grădinițe, școli, universități, dar și pe piața muncii din țara-gazdă.

Cei care au obținut permise de ședere tind să-și reîntrească familiile, fie cu soții, copiii minori sau părinții deja în vârstă, rămași singuri în Republica Moldova. Nivelul de studii are un rol important în procesul de adaptare a migranților. Dificultățile pe care le înfruntă migranții pentru a accede la un loc de muncă în conformitate cu pregătirea profesională le motivează să-și îmbunătățească statutul lor social, inițiind o activitate independentă sau o afacere proprie.



## BIBLIOGRAFIE

1. Rumbaut R. G. Ages, Life Stages, and Generational Cohorts: Decomposing the Immigrant First and Second Generations in the United States. În: *International Migration Review*, vol. 30, nr. 3, 2004.
2. Castles S. Understanding Global Migration: a Social Transformation Perspective. În: Amelina A., Horvath K., Meeus B. (coord.) *An Antology of Migration and Social Transformation: European Perspectives*. London: Springer, 2016.
3. Castles S., De Haas H., Miller M. J. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. ediția a V-a, London: Palgrave Macmillan, 2014.
4. Castles S. *Migration, Citizenship and Identity: Select Essays*. Northampton, SUA: Edgar Elgar Publishing (USA și Marea Britanie), 2017.
5. Portes A. Migration and Social Change: Some Conceptual Reflections, prezentare la conferința „Theorising Key Migrataion Debates”, Oxford University, 1 iulie 2008. Disponibil: <https://www.imi-n.org/imi-archive/events/theories-of-migration-and-social-change/portes.pdf> (accesat 12 februarie 2019).
6. Piore M. *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge University Press, 1921. În: [http://www.beck-shop.de/fachbuch/leseprobe/9780521280587\\_Excerpt\\_001.pdf](http://www.beck-shop.de/fachbuch/leseprobe/9780521280587_Excerpt_001.pdf)
7. De Haas H. The Internal Dynamics of Migration Processes: A Theoretical Inquiry. În: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, 2010.
8. Massey D. S., Arango J., Hugo G., Kouaouci A., Pellegrino A., Taylor J. E. Theories of International Migration: A Review and Appraisal. În: *Population and Development Review*, vol. 19, nr. 3, 1993.
9. Portes A., Rumbaut R. G. *Legacies. The Story of the Immigrant Second Generation*. Russel Sage Foundation, 2001.
10. Portes A. (coord.), Rumbaut R. G. (coord.) *Ethnicities. Children of Immigrants in America*. Russel Sage Foundation .
11. 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,
12. Rumbaut R. G., Komaie G. Immigration and Adult Transitions. În: *The Future of Children*, vol. 20, nr.1, 2010. Disponibil: <https://ssrn.com/abstract=1878734> (accesat la 15 martie 2018).
13. Rumbaut R. G. *Assimilation' Bumpy Road*. În: Chowkwanyun M, Serhan R. *American Democracy and the Pursuit of Equality*, London: Paradigm Publishers, 2011.
14. Zhou M. Growing Up American: The Challenge Confronting Immigrant Children and Children of Immigrants. *Annual Review of Sociology*, vol. 23, (1997). În: <http://www.jstor.org/stable/2952544>
15. Portes A., Zhou M. The New Second Generation: Segmented Assimilation and Its Variants. În: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 530, *Interminority Affairs in the U.S.: Pluralism at the Crossroads* (nov. ,1993).
16. Portes A., Fernandez-Kelly P., Haller W. The Adaptation of the Immigrant Second Generation in America: Theoretical Overview and Recent Evidence. Disponibil: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23626483>. Accesat la 21 martie 2018.
17. Ricucci R. *Italiani a metà: Giovani stranieri crescono*. Bologna: Il Mulino, 2010.
18. Ambrosini M. *Sociologia delle migrazioni*. Ediția a doua. Bologna: Il Mulino, 2011.
19. Portes A., Fernandez-Kelly P., Haller W. The Adaptation of the Immigrant Second Generation in America: Theoretical Overview and Recent Evidence. Disponibil: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/23626483>. Accesat la 21 martie 2018.



## AVANTAJELE ECOLOGICE ALE ENERGIEI NUCLEARE ALE UE

### THE ENVIRONMENTAL BENEFITS OF THE EUROPEAN UNION'S NUCLEAR ENERGY

Maxim SANDU,  
doctorand,

Universitatea Liberă Internațională din Moldova

#### SUMMARY

*It is estimated that in XXI century will increase demand for energy, especially in developing countries where more than one billion people currently live without access to modern energy services. To meet global energy needs, it will be necessary to increase the supply of energy by 2050. More and more acutely, the problem of fossil energy resources is highlighted. The constructions of new hydropower plants are limited. Energy installations using organic fuels are the main sources of environmental pollution.*

**Keywords:** ecology, nuclear energy, emissions, carbon, raw materials, gas, coal, oil, alternative resources, energy cost.

**Introducere.** În 2017, în lume se utilizau 448 reactoare nucleare, inclusiv 4 recent introduse în circuitul sistemelor energetice. Este preconizată construcția a trei reactoare, în total reactoare noi – 59. Cinci reactoare au fost scoase din circuit. Suma totală a energiei electrice, furnizată de reactoarele nucleare constituie circa 392 GW. Conform previziunilor către 2030 puterea central-elor electrice nucleare va crește cu 42%, cu 83% - către 2040 și 123% - către 2050. Actualmente, 28 de țări preconizează punerea în aplicare a unui program de energie nucleară. Dintre cele 30 de țări care exploatează deja centrale nucleare, 13 au construit noi centrale electrice sau au construit în mod activ instalații suspendate anterior, iar 16 țări au planuri sau propuneri pentru construcția de noi reactoare. [3]

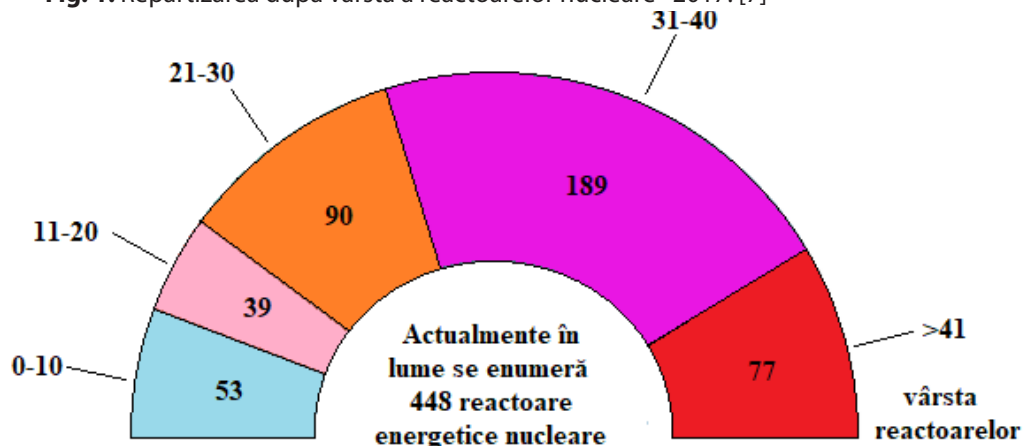
**Scopul cercetării** constă în investigarea situației pe piața energetică mondială și evidențierea surselor energetice capabile să satisfacă necesitățile umane prin prisma dezvoltării sustenabile.

**Metodele de investigare** utilizate cuprind metoda comparației, statistică, analitică, inducției, deducției, previziunii etc.

**Analiza rezultatelor cercetării.** La cea de-a 23-a sesiune a Conferinței părților la Convenția-cadru a Organizației Națiunilor Unite privind schimbările climatice (COP23) organizată la Bonn, Germania, agenția a organizat două evenimente privind rolul științei și tehnologiei nucleare în combaterea schimbărilor climatice și promovarea dezvoltării durabile. De asemenea, a colaborat cu mai multe organizații ale sistemului Organizației Națiunilor Unite în coordonarea celui de-al treilea eveniment privind atingerea obiectivului 7 privind dezvoltarea durabilă (energie accesibilă și curată). În cadrul celui de-al 14-lea Forum Dialogue INPRO (Proiect internațional inovativ privind reactoarele nucleare și ciclurile de combustibil inovatoare) desfășurat în iunie la sediul Agenției, 35 de participanți din 23 de state-membre au prezentat rapoarte naționale și tehnice privind potențialul energiei nucleare pentru sprijinul SDG, inclusiv măsuri de atenuare a efectelor schimbărilor climatice

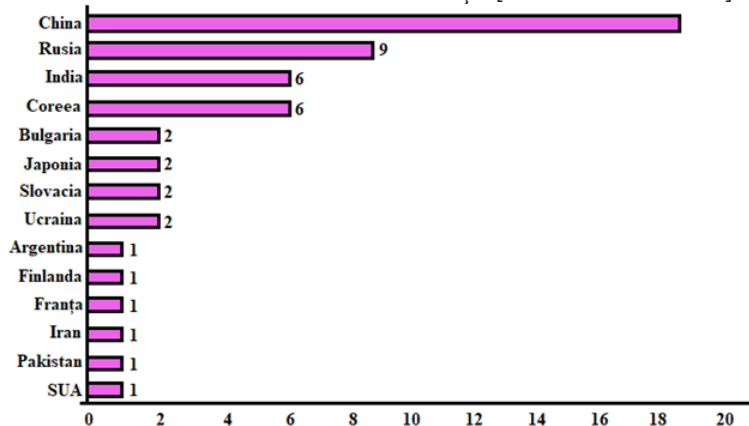
Aproximativ 60% dintre reactoarele de energie nucleară care funcționau în 2017 au activat timp de 30 de ani sau mai mult (fig. 1). Perioada de licențiere a unui reactor nuclear este, de obicei, de 30-40 de ani, însă durata sa de viață poate fi extinsă într-o măsură considerabilă după efectuarea unei analize și evaluări speciale a celor mai importante structuri, sisteme și componente. [5] La cea de-a patra Conferință Internațională privind gestionarea ciclului de viață al centralelor nucleare, organizată la Lyon, peste 400 de experți în domeniul energiei nucleare din 38 de state-membre și 4 organizații internaționale au discutat despre metodele sigure și rentabile de exploatare a centralelor nucleare după expirarea designului.

**Fig. 1.** Repartizarea după vârstă a reactoarelor nucleare 2017. [7]



Problema poate fi rezolvată prin dezvoltarea activă a energiei nucleare, unul dintre cele mai tinere și mai rapid dezvoltate sectoare ale economiei globale. Centralele nucleare nu produc aproape deloc emisiuni de poluanți în atmosferă în timpul funcționării lor. Centralele hidroelectrice, centralele nucleare și centralele eoliene se numără printre sursele celor mai scăzute emisii de CO<sub>2</sub>, luând în considerare emisiunile pe tot parcursul ciclului de viață al energiei. Dezvoltarea energiei nucleare de mai mulți ani este considerată o zonă promițătoare în multe țări ale lumii, ceea ce se explică prin impactul minim asupra mediului și a rezervelor ridicate ale acestui tip de combustibil. Astăzi, în lume există 450 de unități active. Cele mai multe unități de putere sunt operate în SUA, Franța, Japonia, Rusia și China.

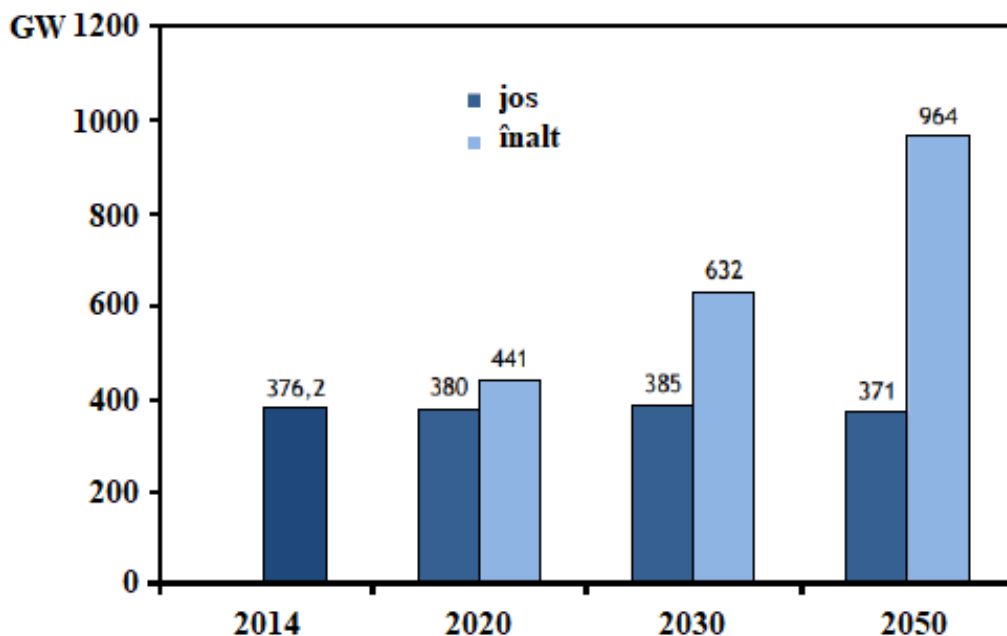
**Fig. 2.** Numărul de reactoare nucleare în construcție [cercetările autorului].



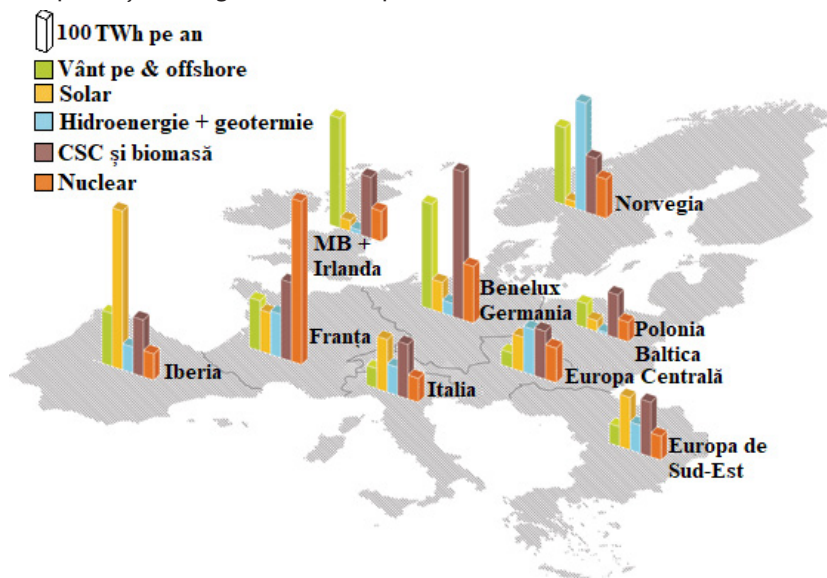
Mai mult de un sfert din energia electrică produsă în Uniunea Europeană este constituită de la centralele nucleare. Pe măsură ce viața multor reactoare care operează în statele-membre ale UE se încheie, va deveni mult mai dificil să se păstreze ponderea energiei nucleare în producția totală de energie electrică în următorii ani. [4]

Quamvis commoda omnia, energia atomică, tendințele sale de dezvoltare variază de la o țară la alta. De exemplu, în Germania (pe fondul crizei nucleare din Japonia) se planifică abandonarea completă a centralelor nucleare până în 2022. În Elveția, toate unitățile se vor opri odată cu dezvoltarea resurselor, probabil până în 2034. Statele Unite, Marea Britanie, Rusia, China, Franța continuă politica de dezvoltare a energiei nucleare. Centralele nucleare sunt dezafectate în Germania, Franța, Japonia și SUA. Există o tendință pozitivă în China, Coreea și Rusia (fig. 2, 3). Conform previziunilor Agenției Internaționale pentru Energie Atomică [2; 4], elaborată în 2015, capacitatea globală de energie nucleară va crește în 15 ani, ceea ce va fi de aproximativ 70% din nivelul actual al puterii. Cu un scenariu pesimist, capacitățile de energie nucleară în 2030 vor rămâne la nivelul actual. Prognozele de creștere pentru capacitățile globale de energie nucleară sunt prezentate în fig. 3.

**Fig. 3.** Previziunea creșterii capacității energiei nucleare [cercetările autorului].



Astfel, în condițiile decarbonizării energiei mondiale, sursele dominante în producerea energiei electrice vor fi sursele regenerabile (în principal, energia solară, eoliană) și energia nucleară (fig. 4). În prezent, există 10 centrale nucleare active de operare în Rusia, 35 de centrale cu o capacitate totală de 27 914,30 MW, dintre care 19 sunt reactoare cu apă sub presiune - 11 blocuri de 1000 MW și 1 bloc de 1100 MW), 4 blocuri de 440 MW și 1 bloc de 417 MW); reactoare de fierbere cu 15 canale - (1000 MW fiecare) și 4 EGP-6 (12 MW fiecare); 2 reactoare cu neutroni rapizi - BN-600 (600 MW) și BN-800 (880 MW). [6]

**Fig. 4.** Capacitățile energetice din Europa. [2]

O preocupare deosebită din momentul accidentului de la centrala nucleară de la Cernobîl este pericolul unor situații de urgență. Accidentul de la Fukushima a determinat multe guverne să-și diminueze programele atomice. Cu toate acestea, trebuie remarcat faptul că majoritatea accidentelor se datorează factorilor umani și, conform Organizației Mondiale a Sănătății, obținerea unui TW de energie atomică este însoțită de 0,04 victime umane (inclusiv victimele consecințelor accidentului), pentru energia solară această cifră este de 0,44, iar pentru energia eoliană este de 0,15 persoane. Dar cea mai periculoasă sursă de energie sunt centralele electrice pe bază de cărbune (161 persoane). La uzinele de producție pe hidrocarburi, respectiv 32 și 4 persoane. [5]

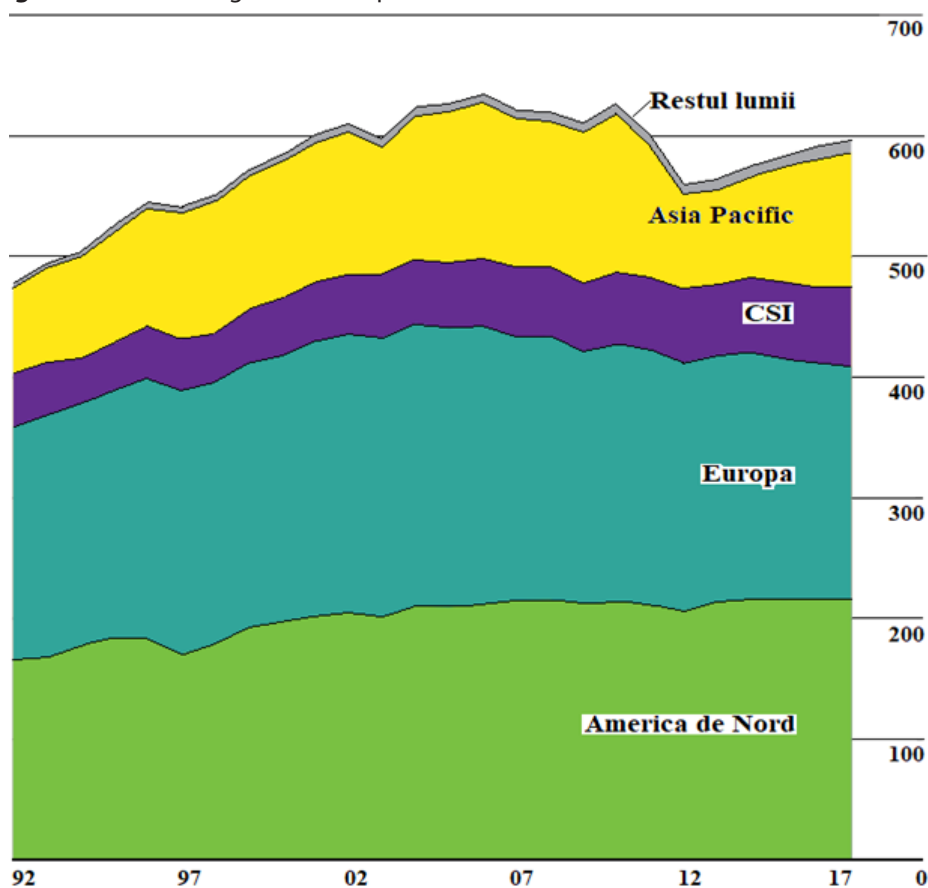
Merită de menționat faptul că îmbunătățirile în materie de siguranță sunt în mod constant efectuate la centralele nucleare din întreaga lume, care iau în considerare lecțiile accidentului de la centrala nucleară Fukushima Daiichi (11 martie 2011) și includ sporirea eficacității apărării în profunzime; consolidarea capacității de pregătire și de răspuns în caz de urgență; menținerea și consolidarea capacităților; protecția publicului și a mediului împotriva radiațiilor ionizante. Elementul de bază privind consolidarea infrastructurii de securitate nucleară efectuat de state și de alte organizații relevante (în special, Asociația Nucleară Mondială, Asociația Mondială a Nucleului, Agenția Internațională pentru Energie Atomică, Organizația Europeană pentru Cercetare Nucleară, Agenția pentru Energie Nucleară etc.) este Planul de acțiune al AIEA privind securitatea nucleară. [6]

Siguranța centralelor nucleare este asigurată de factori precum principiul de auto-apărare al instalației, prezența mai multor bariere de siguranță și duplicarea repetată a canalelor de siguranță, utilizarea sistemelor de securitate pasive (care nu necesită intervenția operatorilor și a surselor de energie).

În plus, potrivit unui raport al BP Statistical Review of World Energy 2016, [9] pe fondul zăcămintelor de resurse tradiționale, rezervele U238, care sunt folosite pentru a opera reactoare rapide cu neutroni, par foarte optimiste. În timp ce stocurile U235 au rămas foarte mici (vezi tabelul).

**Tabelul 1.** Stocurile mondiale de resurse energetice pe tipuri [cercetările autorului]

Resurse naturale	Caracteristica stocurilor		
	Estimarea stocurilor	Consumul anual	Perspective pentru, ani
Petrol	270-300 miliarde t	3,5 miliarde t	30-50
Gaz natural	279 miliarde t	2400 miliarde m3	30-60
Cărbune	10 trilioane t	5 miliarde t	>200
Uranu U <sup>238</sup>	5.4 milioane t	67 mii t	>700

**Fig. 5.** Utilizarea energiei nucleare pe continente. [1]

**Concluzii.** Investigațiile autorului denotă că energia atomică este una dintre cele mai dinamice ramuri ale economiei moderne. Principalele avantaje ale centralelor nucleare, în comparație cu alte tipuri de stații, sunt siguranța acestora și impactul minim asupra mediului. Energia nucleară rezolvă în mod pozitiv multe probleme de mediu. Odată cu epuizarea rezervelor de combustibili fosili, utilizarea combustibilului nuclear este, până acum, singura modalitate reală de a servi în mod fiabil omenirii cu energia de care are nevoie, mai puțin periculoasă pentru sănătatea umană și pentru mediu.

**BIBLIOGRAFIE**

1. BP Statistical Review of World Energy. Centre for Energy Economics Research and Policy, Heriot-Watt University, June 2018. 67 edition, p. 31-44.
2. Energia nucleară. În: <http://www.atomic-energy.ru/news/2012/01/31/30415>.
3. Gribincea A. Impactul problemelor economice globale asupra dezvoltării ecologice. 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. (pp.166-172).
4. Gribincea A., Enicov I., Bradu M. Diplomația țărilor lipsite de materii prime. În: Revista „Administrarea Publică”, nr. 4, 2016, pp. 97-105.
5. Gribincea A., Garștea S. Direcții de dezvoltare a economiei mondiale în contextul procesului de redresare economică generală. În revista „Economie și sociologie”, nr. 4 / 2016. p. 34-42.
6. Nuclear Energy and Climate Change. În: <http://www.world-nuclear.org/>.
7. Raportul anual IAEA, Vienna, 2017, p. 31.

# SECURITATEA ÎN REGIUNEA EXTINSĂ A MĂRII NEGRE

## SECURITY IN THE EXTENDED BLACK SEA REGION

Dumitru POPILEVSCHI,  
doctorand,

Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

### SUMMARY

*After the stability of the Cold War, geopolitical problems are threatening again this region. The Black Sea Region may be regarded as a turntable between South-East Europe, Central Asia and the Middle East. The place itself is a tangle of political, economic and military interests, not only from regional states, but also from the more influential global actors. A complex, flexible combination of these interests is apt to provide security in this area. The countries in the Black Sea Region have constantly been in search of cooperation formulas meant to improve bilateral relations and preserve the security background in the area.*

**Keywords:** Black Sea, synergy, potential, culture, traditionalism, interference, confluence.

Promovarea securității cere întotdeauna sacrificarea libertății, iar libertatea nu poate fi mărită decât cu costul securității. Dar securitatea fără libertate înseamnă sclavie, iar libertatea fără securitate înseamnă să fii pierdut și abandonat. Aceste circumstanțe dau filosofilor dureri de cap fără tratament cunoscut. În plus, fac din traiul împreună un generator de conflicte, pentru că securitatea sacrificată în numele libertății tinde să fie securitatea altora, iar libertatea sacrificată în numele securității tinde să fie libertatea altora.

**Zygmunt Bauman** în „Comunitatea, Agonia lui Tantal”

**Introducere.** Aflându-se la confluența a două religii (creștinismul și islamismul) și a trei familii de popoare (de origine slavă, turcă și latină), Marea Neagră este un spațiu de întâlnire a intereselor atât a țărilor riverane cât și a diversilor actori internaționali. Evoluția geopolitică și de securitate în zona Mării Negre, poziția geografică a regiunii, riscurile și amenințările existente la adresa stabilității în zonă, elementele ce țin de cooperarea politică, economică și militară sunt aspecte care atrag tot mai mult interesul organizațiilor europene și transatlantice, generând o abordare mai atentă a problematicii zonei.

Astăzi, spațiul definit prin noul concept al Regiunii Extinse a Mării Negre a început să capete profilul unui adevărat pivot geopolitic, nu numai ca avanpost al NATO și UE, dar și ca spațiu de interes strategic pentru circuitele economice occidentale. Această zonă este recunoscută ca fiind noul punct geopolitic fierbinte, datorită resurselor de hidrocarburi din Marea Caspică și a potențialului său de favorizare a terorismului și a traficului cu droguri și armament. Astfel, treptat, regiunea Mării Negre a fost propulsată pe agenda Occidentului, pe măsura amplificării eforturilor de proiectare a interesele către Orientul Mijlociu și Caucaz. Strategia de transformare a Regiunii Extinse a Mării Negre într-un pilon de securitate și stabilitate se coroborează cu strategia luptei împotriva terorismului. Amploarea fără seamăn a luptei împotriva terorismului și crimei organizate, concomitent cu dinamizarea competiției pentru resurse energetice și căile de transport ale acestora, a adus zona Mării Negre de la periferie spre centrul atenției principalelor organisme europene și euroatlantice. O rezolvare potențială pentru problemele regiunii nu se poate baza decât pe un concept de



securitate extins, care să încorporeze integrarea regională, democratizarea, creșterea economică și redefinirea politicilor și strategiilor privind Marea Neagră.

**Definirea conceptului de securitate.** Conceptul „securitate” reprezintă un termen multidimensional, care nu se referă doar la aspectele politice și militare, ci și la cele economice, sociale, culturale, ecologice și chiar demografice. Specialiștii au încercat să găsească o formulare clară, precisă și cuprinzătoare a conceptului de securitate, majoritatea definițiilor acceptate la nivel internațional evidențiază diferite aspecte ale securității naționale, precum valorile naționale, durata și intensitatea amenințărilor, lipsa războiului, modul de viață acceptabil etc. Una dintre definițiile securității este cea dată de Jozef Balazj: „Securitatea internațională este determinată, în fond, de securitatea internă și externă a diferitelor sisteme sociale, de măsura în care, în general, identitatea sistemului depinde de circumstanțele externe. Experții definesc, în general, securitatea socială ca pe securitatea internă. Funcția sa esențială este aceea de a asigura puterea politică și economică a clasei conducătoare date sau supraviețuirea sistemului social și un grad adecvat de securitate publică [1]. Securitatea națională are la bază ideea că statul este principalul actor al relațiilor internaționale. Într-o lume în curs de globalizare, siguranța furnizată de existența unei stări de securitate, la nivel național, sau lipsa acesteia, afectează într-o oarecare măsură starea de stabilitate la nivel global. Sursele de insecuritate au devenit tot mai multe în ultimii ani, având originea în fenomene ca: terorismul; proliferarea armelor de distrugere în masă și a tehnologiilor pentru arme de distrugere în masă, a materialelor fuzionabile și a celor chimice și biologice; traficul cu arme, droguri și persoane; migrația ilegală etc.

Problemele de securitate nu sunt fixe, ci se schimbă în timp. La începutul secolului al XX-lea, cele mai eficiente modalități de întărire a puterii și securității erau considerate politicile pronataliste. Perioada interbelică a fost marcată de o tranziție parțială de la numărul populației la calitatea acesteia, ca măsură a puterii și a securității. După anul 1945, s-a produs o schimbare în percepția politicilor de control al populației, specialiștii nu le-au mai considerat surse ale securității, ci ale bunăstării. În perioada Războiului Rece, securitatea a fost definită în termeni militari, iar în anii următori, conceptul de securitate a inclus și dimensiuni nonmilitare: politică, economică, socială, ecologică.

Adepții largirii sferei de definire a securității sunt reprezentanții Școlii de la Copenhaga: Barry Buzan, Ole Waever și Jaap de Wilde. Aceștia definesc securitatea în funcție de perceperea amenințării la adresa existenței unui obiect de referință. Acesta poate face parte dintr-o mulțime care include actori nonstatali, principii abstracte și chiar natura. Sursa amenințării poate fi identificată în statele agresive, tendințele sociale negative sau diversitatea culturală. În concepția Școlii de la Copenhaga, amenințările se pot manifesta în diferite domenii: politic, militar, economic, demografic, cultural, ecologic etc [2].

**Securitatea în Regiunea Extinsă a Mării Negre și conflictele înghețate.** Conceptul de Regiune Extinsă a Mării Negre a fost lansat într-un studiu al cercetătorilor Ronald D. Asmus și Bruce P. Jackson<sup>1</sup> abia în 2004, în directă legătură cu dezvoltarea unor concepte similare, precum cel al Marelui Orient Mijlociu (Greater Middle East) [3]. Regiunea Extinsă a Mării Negre include statele cu ieșire la Marea Neagră, Moldova și statele din Caucazul de Sud, Armenia, Azerbaidjanul și Georgia. Sintagma „extinsă” împinge limitele geografice ale regiunii dincolo de frontierele țărilor care au acces nemijlocit la acvatoriul mării. Regiunea Mării Negre este o parte componentă a unei zone mai mari, cea balcanocaucaziană, care posedă un potențial enorm atât sub aspectul uman (are o populație de 400 milioane de oameni), cât și al resurselor naturale (rezerve de petrol și gaze naturale în Caucaz) [4]. Pe teritoriul regiunii există câteva culoare strategice, prin care statul ce le controlează poate influența situația din această zonă. Este vorba de culoarul strategic Crimeea, Georgia, Bosfor, Dardanele și zona localizată

la hotarele acesteia. Unii analiști apreciază că începutul secolului al XXI-lea este marcat de o schimbare calitativă a situației în bazinul Mării Negre. În susținerea afirmației sunt prezentate câteva „focare”, capabile să afecteze securitatea în bazinul Mării Negre: pericolul extinderii terorismului internațional; intensificarea migrației ilegale, a traficului de droguri și a diverselor operațiuni de contrabandă dinspre Asia spre Europa, Marea Neagră jucând rolul de punte specifică între cele două continente; apariția și dezvoltarea unor grupări criminale transnaționale, ca urmare a nivelului diferit de dezvoltare a țărilor riverane. Țările riverane Mării Negre au un interes fundamental în securizarea propriei regiuni, în expansiunea democrației și contracararea terorismului pe o arie cât mai largă. În acest context, ele trebuie să caute și să propună soluții proprii pentru realizarea acestor interese, valorificând specificul și similitudinile regionale, cultivând cooperarea și solidaritatea reciprocă. Sfârșitul Războiului Rece nu a adus regiunii pacea și stabilitatea dorite. Mai mult decât atât, este acum observabilă creșterea tensiunii și a conflictului, atât la nivel statal, cât și interstatal [5]. Acest fapt este transpus în cel mai periculos mod, și anume, cel al amenințării militare. Suntem martori ai conflictelor armate, manifeste sau latente, din spațiul postsovietic: dintre Armenia și Azerbaidjan, în Georgia (Abhazia și Osetia), în Moldova (Transnistria), ca și în Rusia (Cecenia). Neîncrederea istorică stabilită în relațiile dintre țări (Grecia și Turcia, Rusia și Ucraina, de exemplu) este și ea întreținută. Două mari „zone fierbinți” ale Europei - Caucazul și Balcanii – exercită o influență negativă directă asupra securității Regiunii Extinse a Mării Negre. De aici rezultă și o serie numeroasă de amenințări militare potențiale, existente și viitoare, în regiune. În Regiunea Extinsă a Mării Negre au fost identificate mai multe zone și surse de instabilitate [2]: - Bosnia și Kosovo, unde tensiunile interetnice, interconfesionale și lipsa autorității publice și statale mențin un focar de conflict și instabilitate. Organizații paramilitare, precum Corpul de Protecție al Kosovo (KPC), moștenitorul instituțional al UCK, și organizații fundamentaliste în legătură cu organizațiile islamice teroriste ca Al Qaeda, Hamas, Armata Națională Albaneză și Abu Bakr Sadik au desfășurat acțiuni de purificare etnică, cu scopul creării condițiilor demografice și politice necesare instituirii primului stat fundamentalist islamic în Balcani. Statutul încă neclarificat al regiunii Kosovo și existența în regiune a unui puternic curent etnic albanez, ca și al unor grupări fundamentaliste islamice, creează, în continuare, semne de întrebare privind posibilitatea stabilizării regiunii.

În spațiul ex-iugoslav, în general, existența unui număr mare de refugiați sau persoane dislocate conduce la formarea opiniei că se păstrează, încă, condiții favorabile apariției unor situații ce pot pune în pericol stabilitatea, destul de fragilă, a acestei zone a Regiunii Extinse a Mării Negre.

Zona transnistreană a Republicii Moldova, unde prezența în regiune a aproximativ 2.000 de militari și 40.000 de tone de echipament militar și muniție, aparținând fostei Armate a 14-a ruse, cu un statut rămas neclarificat, constituie un factor destabilizator, chiar dacă forțele militare se consideră de menținere a păcii, ceea ce ar presupune un grad înalt de imparțialitate. De asemenea, existența forțelor separatiste transnistrene, gata să recurgă la mijloace militare pentru a preveni „reintegrarea” zonei transnistrene în teritoriul Moldovei, poate duce la conflicte armate locale, cu rol de destabilizare a regiunii. Nu în ultimul rând, existența unor veritabile „fiefuri” ale crimei organizate în Transnistria generează instabilitate, prin exportul de crimă organizată către celelalte state ale zonei. Conflictul transnistrean are un impact puternic și semnificativ asupra securității bazinului Mării Negre, prin multiplele implicații pe care le generează pe toate planurile (social, economic, militar, cultural, al relațiilor internaționale).

Zona Caucazului este deosebit de instabilă și supusă riscurilor de securitate, atât datorită conflictelor în desfășurare sau latente, amintite anterior, cât și luptei de interese pentru resursele energetice ale regiunii.

Zona Balcanilor, în general, unde, ca urmare a declinului economic, statele regiunii au atins în 2004 abia 75% din produsul intern brut realizat în 1989, fapt ce duce la instabilitate economică, factor de risc la adresa securității zonei. Lista problemelor de securitate în Regiunea Extinsă a Mării Negre este lungă și complexă. Țările de la Marea Neagră sunt renumite mai mult pentru potențialul conflictual, decât pentru solidaritatea regională, iar această situație trebuie să se schimbe în viitorul apropiat, adică țările din regiune trebuie să adopte o poziție puternică și să acționeze eficient în privința securității și stabilității regiunii și a țărilor din zona apropiată [6]. Succesul securității prin cooperare rezidă în faptul că țările implicate se bazează pe credința că împărtășesc un viitor comun și că numai cooperarea oferă cele mai bune mijloace de a-și promova interesele naționale.

Problemele complexe cu care se confruntă Regiunea Extinsă a Mării Negre pot fi ținute sub control numai prin acțiunea conjugată a statelor, depășind frontierele naționale. Extinderea practică a deciziilor luate prin consens a sprijinit demersurile de dezvoltare a cooperării în mod eficace, ceea ce a determinat ca, din ce în ce mai mult, securitatea prin cooperare să fie adoptată ca un mecanism destinat întăririi securității naționale. Regiunea Extinsă a Mării Negre nu mai poate rămâne doar un cordon sanitar sau o simplă zonă de interferență a diferitelor dezvoltări subregionale. Amenințările și provocările în Regiunea Extinsă a Mării Negre sunt: „conflictele înghețate”, „proasta guvernare”, activitățile teroriste, crima organizată, traficul ilegal de arme, droguri și ființe umane, spălarea de bani, corupția transfrontalieră, dezastrele ecologice etc. Preocuparea primară de securitate este cea privitoare la canalele crimei organizate, care prosperă în regiune și pot sprijini organizațiile teroriste, înlesnind, pentru ele, intrările și ieșirile din țară ale teroriștilor și traficului cu arme convenționale, materiale cu dublă utilizare și chiar arme de distrugere în masă.

**Concluzii.** Chiar dacă riscurile, pericolele și amenințările din mediul regional de securitate se mențin, Bazinul Mării Negre întrunește o gamă largă de oportunități în dezvoltarea procesului de creare a unui spațiu al păcii, securității și prosperității. Prin creșterea cooperării regionale, regiunea extinsă a Mării Negre se va transforma într-un pilon de stabilitate, securitate și dezvoltare durabilă, o zonă de confluență pe componentele economică, politică și militară, de iradiere a securității în spațiile Orientului Mijlociu și Asiei Centrale, de gestionare mai bună a riscurilor provocate de conflictele înghețate din regiune, republicile secesioniste, traficul ilegal de droguri, persoane și armamente, corupție, migrația clandestină și crima organizată transfrontalieră, de sporire a dialogului și încrederii și reducere a tensiunilor.

Adițional, Zona Mării Negre a fost și va rămâne în continuare o zonă de dispută strategică între puterile regionale și globale, putând conduce oricând la o agravare a relațiilor dintre acestea. Dinamica diversă și numeroasă din regiune implică soluții și acțiuni inedite, bazate pe cooperare și colaborare permanentă. Într-o lume a proceselor globale, Marea Neagră a jucat și va juca, și pe viitor, un rol major în istoria continentului european, în care are toate șansele să devină arie de convergență și coabitare a unor tendințe politice apărute în ultimii ani ai secolului al XX-lea și primii ani ai secolului al XXI-lea. Regiunea Mării Negre reprezintă, așa cum este cunoscut, un izvor de bogăție, care constituie miza capitală în cadrul intereselor statelor riverane, dar și pentru cele din alte zone. Nimeni nu are formulată o soluție viabilă pentru contracararea riscurilor, indiferent de natura lor tradițional militară sau asimetric neconvențională, în regiunea Mării Negre și zona sa extinsă. Regiunea Mării Negre se va confrunța în viitor cu o serie de riscuri și amenințări. Contracararea acestor amenințări reprezintă unul dintre principalele obiective ale eforturilor comune ale statelor din regiune și ale acelor care au interese în această zonă.

### BIBLIOGRAFIE

1. <https://www.un.org/en charter-united-nations/>, accesat la 18.04.2019.
2. <https://www.osce.org/secretariat/304996>, accesat la 18.04.2019.
3. Neguț S. Geopolitica - Universul Puterii. București: Editura Meteor Press, 2009.
4. Kissinger H. Diplomația. București: Editura All, 2003.
5. Centrul de Studii Strategice de Securitate – Securitatea europeană la începutul mileniului trei. București: Editura UNAp., 2006.
6. Chauprade A., Thual F. Dicționar de geopolitică – state, concepte, autori. București: Editura Corint, 2003.
7. Dungagiu D., Geopolitică și securitate la Marea Neagră - opțiunile strategice ale României și Moldovei – Securitate și stabilitate în bazinul Mării Negre, Universitatea Națională de Apărare, Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate, București, 2005.
8. Claval Paul, Geopolitică și geostrategie. Gândirea politică, spațiul și teritoriul în sec. al XX-lea, Editura Corint, București 2001.
9. Văduva Gheorghe, Geopolitica Mării Negre. Între aspirații și iluzii, În: <http://iss.ucdc.ro/studii-pdf/Geoplitica%20Marii%20Negre.pdf>, accesat la 18.04.2019.
10. Văduva Gheorghe, Orizonturi, probabilități și speranțe privind evoluțiile stărilor de securitate în deceniul doi al secolului al XXI-lea. În: <http://issdc.wordpress.com/>, accesat la 18.04.2019.
11. Kunt Akin Ebru, The New Geopolitical Order in The BSEC Region. În: <http://www.mfa.gov.tr/the-new-geopolitical-order-in-the-bsec-region-tr.mfa>, accesat la 18.04.2019.

## СИНДРОМ «БЕСПЛОДНОГО ПЛЮРАЛИЗМА»: ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ МОЛДОВЫ КАК КЛЮЧЕВЫЕ АКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

### SYNDROME OF „FRUITLESS PLURALISM”: MOLDOVAN POLITICAL PARTIES AS KEY ACTORS IN THE TRANSFORMATION OF THE POLITICAL SYSTEM

Анатолий ТАЛМАЧ,  
докторант,

Молдавский государственный университет

#### SUMMARY

*Feature of the „gray zone” is the consolidation of different types of incomplete democracy. T. Carothers highlights two distinct political syndromes, characteristic for the gray zone: „feckless pluralism” and „dominant-power politics”. The main danger of “feckless pluralism” syndrome is the complexity of getting out of this situation. With certain political freedoms, the alternation in power of different political parties or factions, democracy remains superficial.*

*The fact of “insufficient” democracy in the Republic of Moldova shows that the country instead of genuine democratic reforms is delayed in the syndrome of „feckless pluralism”.*

**Keywords:** transformation, political system, democratization, feckless pluralism, state capture, dominant-power politics and political parties.

После крушения в 1974 году диктаторского режима в Португалии в дискурсе политической науки заговорили о глобальном движении к демократизации, которая воспринималась в качестве главного направления мировой динамики. Самюэль Хантингтон обозначил период после 1974 года „третьей волной демократизации”. Согласно его трактовке, „волна демократизации” – это „совокупность происходящих в некий промежуток времени транзитов от недемократических к демократическим режимам, когда число таких транзитов значительно превосходит число осуществленных в тот же временной отрезок переходов в противоположном направлении”. [6, с. 26] География нового транзита демократии была достаточно широка: Южная Европа, Латинская Америка, Восточная и Южная Азия, Восточная Европа, Центральная Африка, новые государства бывшего СССР. Отметим, что уже к середине 1990-х гг. темпы распространения демократии в данных регионах заметно ускорились, однако из-за того, что многие исследователи воспринимали политические трансформации в виде общего линейного вектора (шаблона демократизации – поэтапное выстраивание консолидированной демократии), „третья волна” не смогла избежать „отката”.

Российский исследователь-компаративист Андрей Мельвиль утверждает, что в „условиях парадигмы транзита, которая охватила почти 100 стран, сложился широкий спектр различных политических систем и режимов”. [5, с. 123-134] Для некоторых

стран построение хороших и аполитичных государственных институтов, установление демократических практик, частый диалог власти с гражданским обществом стали неотъемлемой частью политической культуры. В других странах существуют недемократические и неформальные институты, отсутствует канал диалога власти с обществом, низкий уровень доверия институтам власти. Важно отметить, что фиксируются случаи автократического правления, где демократический конституционный дизайн – формальность, а общество представляют элементы корпоративизма и олигархии. Последние два случая, по концепции Томаса Карозерса, входят в „серую зону” – в эту условную зону входят страны, которые так и не пришли к хорошо функционирующей демократии, более того, они не развивают политическое открытие, которое было достигнуто на начальном этапе демократизации. Карозерс в своей работе „Конец парадигмы транзита” поднимает важный и актуальный для современной транзитологии вопрос: соответствует ли действительность модели демократического перехода „третьей волны”? Отвечая на этот вопрос, автор приходит к выводу, что парадигма утратила свое значение и следует поискать более совершенную методологическую и инструментальную основу для анализа. [4]

Отметим, что многие страны перехода в рамках «третьей волны» не являются ни автократиями (наличие демократических конституций, выборов, оппозиционных партий и гражданского общества), но в тоже время их сложно отнести и к продвигающимся к демократии. В тоже время, они попадают в так называемую „серую зону”. В этих странах, практически, отсутствует представительство интересов граждан, достаточно низкий уровень участия в политической жизни (не развиты демократические практики через участие и действие), отсутствие доверия институтам власти, политическим партиям. Как итог - низкая институциональная эффективность государства или низкий уровень государственной состоятельности. [10]

Из-за неоднородности транзита в политической литературе начали появляться демократии с «прилагательными» (электоральная демократия, частичная демократия, фасадная демократия, управляемая демократия), т. е. неполные демократии. Особенность „серой зоны” заключается в том, что она содержит разные виды неполной демократии. Т. Карозерс, группируя некие общие характеристики, выделяет два „явных политических синдрома, характерных для серой зоны: бесплодный плюрализм и режим доминирующей власти”. [4]

Отметим, что, являясь диаметрально противоположными, бесплодный плюрализм и режим доминирующей власти достаточно укоренились в политических системах стран „третьей волны”, особенно в новых постсоветских странах, к которым относится Республика Молдова.

По мнению Лукана Уэя, возникновение плюрализма в рамках „новых демократий”, в частности, в странах постсоветского пространства (Молдова, Киргизия), зачастую было вызвано не столько усилиями лидеров демократии или формирующегося гражданского общества, сколько провалом авторитаризма. [11] Демократическая конкуренция часто возникает тогда, когда у государственной автократии не хватает возможностей и сил для фальсификации выборов, введения цензуры или подавления оппозиции. Фактически те же институциональные неудачи, которые способствуют развитию политической конкуренции, могут помешать закреплению демократического режима.

Главной опасностью синдрома „бесплодного плюрализма” является сложность выхода из этой ситуации. Имея определенные политические свободы, чередование у власти разных политических партий или группировок, демократия остается поверхностной. Политика в таких системах рассматривается как коррумпированная область господства



элиты, власть – как способ перераспределения собственности и ресурсов. Большое влияние на принятие решений оказывает крупный бизнес или олигархический клан, который часто имеет свои каналы в разных институтах власти, т. е. внедрен во властные структуры и имеет доступ к формированию политической повестки и новых правил игры: изменения Конституции, избирательное законодательство, экономическая политика и др.

Анализируя трансформации различных политических режимов в Республике Молдова, важно отметить, что откату в „серую зону” предшествовал комплекс системных проблем, связанных с наполнением идей и структур нового независимого государства, которое родилось посредством распада СССР. После демократической рефлексии – движения от автократии в сторону открытия политической системы и плюрализма, молодое государство столкнулось с рядом вызовов, прежде всего – отсутствия умеренной и консолидирующей идеи развития страны. Таким образом, в РМ появились территориальные конфликты, которые лишь усилили поляризацию политических идей партий и структур гражданского общества. Отметим, что после провозглашения независимости Молдовы процесс демократизации институционализировался, прежде всего, заимствованием форм государственного и политического устройства, взаимодействуя с многими международными организациями (Совет Европы, ОБСЕ, Венецианская комиссия). В свою очередь, Всемирный банк и МВФ также поддерживали социально-экономические преобразования в Молдове. В этих условиях была принята Конституция Республики Молдова в 1994 году. Конечно, результатом такой демократизации при низком уровне государственной состоятельности могло стать только создание „витринной” или „имитативной” демократии, в которой заимствованные, прежде всего, западные демократические институты, заполнялись собственной молдавской политической практикой высокого уровня политического плюрализма и ее поляризации как характерного элемента борьбы за возможность контроля государственных институтов.

С позиции Т. Карозерса, политические режимы Республики Молдова можно условно разделить на три этапа „серой зоны”: 1) плюрализм по умолчанию (1994-2001 гг.); 2) режим доминирующей власти (2001-2009 гг.); 3) бесплодный плюрализм (2009 г. - по настоящее время).

После заката второго этапа „режима доминирующей власти” – правления Партии коммунистов, главной особенностью которой стало размытые границы между государством и партией власти, в Молдове запустился процесс многоуровневой поляризации политических идей, элементами которой стали этническая и языковая принадлежность и геополитический ориентир во внешней политике. Таким образом, после 2009 года в Молдове власть получили, так называемые, картельные партии: Либерально-демократическая партия, Демократическая партия, Либеральная партия, результатом чего стало слияние крупного бизнеса и партий. [3] В Республике Молдова произошла беспрецедентная монетизация партий, что привело к разделению крупных бизнес интересов и государственных учреждений по партиям правящей коалиции (Альянса за европейскую интеграцию). [7] Политолог Богдан Цырдя в исследовании „Олигархическая Молдова” отмечает, что „после прихода во власть АЕИ увеличилось количество олигархов и теневых игроков в партиях. Партии стали выполнять исключительно клановые интересы”. [1] Это большой откат от демократизации, который начался еще при ПКРМ и окончательно прикрепился при АЕИ, главной особенностью которой стало отсутствие политической стабильности. После парламентских выборов, прошедших 5 апреля 2009 года, в Молдове сменилось 7 составов правительства, 6 премьер-министров и 5 председателей парламента. При этом, менялась и расстановка сил в парламентских фрак-



циях: депутаты, прошедшие по спискам одной партии, переходили во фракции партий АЕИ или образовывали группы независимых депутатов для поддержки парламентского большинства по ключевым вопросам.

Контроль над государственными институтами обозначил характерные свойства „захвата государства” в РМ. Результат абсолютного контроля над деятельностью Национального Банка, Генеральной прокуратуры, Национального антикоррупционного центра и ряда ключевых государственных институтов и министерств позволил лидерам АЕИ проводить приватизацию крупных государственных учреждений в угоду собственным бизнес-интересам. Так, в 2015 году, после публикаций отчетов разведывательной компании Kroll, [2] гражданскому обществу стало известно, что через банки группы Banca de Economii, было выведено \$ 1 млрд. Этот факт стал главным поводом для начала протестной кампании со стороны оппозиционных партий (Партия социалистов, Наша партия) и гражданской платформой „Достоинство и правда”. 10 августа 2015 г. в The New York Times вышла статья генсека Совета Европы Турбьерна Ягланда „Bring Moldova Back From the Brink”, в котором европейский чиновник признал Молдову „захваченным государством”. [13]

Важно также отметить, что формально установились и практики неоткрытых и неконкурентных выборов. Повышение избирательного порога для политических партий и избирательных блоков, [8] допуск со стороны ЦИКа к участию на выборах „партий-клонов”, контроль над СМИ и медиа со стороны неформальных лидеров правящего Альянса и снятие судом одной из проходных в парламент партий из избирательной гонки за несколько дней до выборов поставили [9] под сомнение демократический характер парламентских выборов 2014 года. К примеру, авторитетный английский журнал The Economist в статье „Сгорбившись в сторону Европы” охарактеризовал выборы в Молдове 30 ноября 2014 года как „грязнее некуда”, предположив, что „в молдавском правительстве есть честные, убежденные реформаторы”, но „большая часть государственной элиты глубоко прогнила”. [12]

Отметим, что главной особенностью „бесплодного плюрализма” является постоянная попытка отдельных поляризованных групп / партий получить контроль над ключевыми институтами власти недемократическими путями. Поэтому, после 30 ноября 2014 года проевропейская коалиция пережила несколько новых форматов (от миноритарного правительства ЛДПМ и ДПМ до формирования нового парламента большинства путем раскола во всех политических партиях и перехода большей части депутатов во фракцию ДПМ). Результатом такой политической трансформации стало формирование парламентского большинства, подконтрольного ДПМ и ее лидеру В. Плахотнюку. Важно отметить, что результатами политических трансформаций в РМ выступает не проекция общественных ожиданий, а необходимость установления приемлемых правил игры для выживаемости власти и представляющие ее политические партии. В этом смысле, возврат прямых президентских выборов в 2016 году через заключение Конституционного суда был политическим изменением в угоду спада протестного настроения, связанного высоким уровнем недоверия принципам и механизму формирования парламентского большинства и правительства РМ, подконтрольным ДПМ и ее лидеру Владимиру Плахотнюку.

В заключении важно отметить, что „бесплодный плюрализм” в современной Республике Молдова прочно закрепился, прежде всего из-за провала авторитаризма режима „доминирующей власти” со стороны Партии коммунистов, которая в 2001 году имела конституционное большинство и построила централизованную вертикаль власти. В отличие от других стран постсоветского пространства, ПКРМ не стала менять политиче-

скую систему от парламентской модели к президентской. Это означало, что после 2009 года парламентское большинство в легислатуре по-прежнему оставалось единственным реальным институтом власти.

Сохраняя электоральные основы и участие большого количества различных партий, политика в Молдове не выступает механизмом консолидации общества и созданием хороших институтов, а средством перераспределения политической ренты. В этом смысле, политические трансформации – это результат выгодных для власти решений (изменение избирательного законодательства, реформа Правительства и попытки снижения количества депутатов Парламента).

Основные политические партии, представленные в политической системе, сильно поляризованы по искусственным критериям: восток – запад, унионизм – государственность, организовывая в основном две группы партий: „партии-охотники” (ДПМ, Партия „Шор”) и „партии-стикеры” (партии избирательного блока АКУМ, ПСРМ, ПКРМ, ЛП). Факт „недостаточной” демократии в Республике Молдова показывает, что страна вместо подлинных демократических реформ задерживается в синдроме „бесплодного плюрализма”, несмотря на хорошие шансы демократизации при сотрудничестве с ЕС.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Богдан Цырдя, Виктор Чобану. Олигархическая Молдова. ediția a II-a, rev. și compl. Кишинев: 2014, 856 pag.
2. Демократы сдали Kroll на анализ. NewsMaker, 5 мая 2015 г. URL: <http://newsmaker.md/rus/novosti/demokraty-sdali-kroll-na-analiz-12396>
3. Захваченное государство: неясные перспективы модернизации Молдовы. 11 мая 2015. NewsMaker. URL: <http://newsmaker.md/rus/novosti/zahvachennoe-gosudarstvo-neyasnye-perspektivy-modernizatsii-moldovy-12632>
4. Карозерс Т. Конец парадигмы транзита // Политическая наука, 2003, № 2.
5. Мельвиль А. Ю. Демократические транзиты / А. Ю. Мельвиль // Политология: Лексикон / Под ред. А. И. Соловьева. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОС-СПЭН), 2007, с.123-134.
6. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003, с.26.
7. doc) Acordul AIE2, mina care a desființat Alianța! Cum s-au partajat funcțiile? Unimedia. URL: <http://unimedia.info/stiri/doc-acordul-aie2--mina-care-a-desfiintat-alianta-cum-s-au-partajat-functiile-57321.html>
8. E-Democracy, Досрочные парламентские выборы в Молдове 25 февраля 2001 года. URL: <http://www.e-democracy.md/ru/elections/parliamentary/2001/>
9. E-Democracy, Общая информация о парламентских выборах 2014 года в Молдове. URL: <http://www.e-democracy.md/ru/elections/parliamentary/2014/info/>
10. Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore, 1996.
11. Lucan Way. Pluralism by Default: Weak Autocrats and the Rise of Competitive Politics (Johns Hopkins, 2015).
12. Slouching towards Europe. Moldova's election. The Economist, Dec 6th, 2014. URL: <http://www.economist.com/news/europe/21635508-pro-russia-parties-lose-close-vote-corrupt-land-slouching-towards-europe?%20>
13. Thorbjorn Jagland. Bring Moldova Back From the Brink. The New York Times, August 10, 2015. URL: [http://mobile.nytimes.com/2015/08/11/opinion/bring-moldova-back-from-the-brink.html?smid=fb-share&\\_r=0&referrer](http://mobile.nytimes.com/2015/08/11/opinion/bring-moldova-back-from-the-brink.html?smid=fb-share&_r=0&referrer)

## ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РИСКОВ НА ПРОЦЕСС ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

### THE IMPACT OF POLITICAL RISKS ON THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Татьяна АЛЫМОВА,  
докторант,  
Молдавский государственный университет

#### SUMMARY

*This article provides definition of political risk. It focuses on the impact of political risks in the process of the development of rule of law in the Republic of Moldova, the interaction of rule of law and civil society. It provides the analysis of the relations between the Republic of Moldova and the European Union, the methods of the development of civil society and rule of law.*

**Keywords:** rule of law, civil society, political risk, European integration, elections, bureaucracy.

Изучая тему влияния политических рисков на процесс европейской интеграции, рассмотрим, в первую очередь, само понятие политический риск, который дает политический словарь. «От греческого *risicos* – утесы, скалы – неустранимый элемент политического решения любого уровня (начиная с революционных преобразований всего общества и заканчивая голосованием отдельного избирателя), заключающийся в выборе (не всегда просчитываемом) той или иной линии поведения, того или иного действия. Рисковое решение принимается в ситуации неопределенности и характеризуется особым типом взаимосвязи объективных обстоятельств и субъективной деятельностью по их образованию. Успех при осуществлении такого решения зависит не только от «угадывания», но и от умения и волевой решимости направить ход событий в результате активных действий в пользу избранной альтернативы. В XIX в. категория «риска» получила глубокую проработку в хозяйственном праве. С 20-х гг. XX в. ее начинают связывать с принятием политических решений. В последней четверти века складываются контуры области исследований, которую можно связывать как «рискология».

Риск - неустранимый элемент принятия политического решения, а поскольку оно принимается субъектом, то его оформление и осуществление во многом зависит от социально-психологических характеристик последнего. Этот параметр отражается в таких понятиях, как входящих в теорию принятия решений, как восприятие и анализ рискованных ситуаций, уровень риска, портфель риска, профиль риска, замыкающихся на фигуре риск тейкера-человека берущего на себя ответственность за выработку, принятие и осуществление решения.

Политика - это цепь взаимопересекающихся и конфликтующих решений, что, безусловно, сопряжено с большей или меньшей степенью риска.

Только сейчас выявляется вся серьезность рискованного решения, связанная с отказом от устоявшейся политической системы в условиях СССР. Но в любом случае это решение привело к появлению новых образцов политической активности на уровне руководства

и уровне массового политического поведения. По-новому начинают трактоваться проблемы социальной несправедливости, как побудителя рискованных ситуаций, роль СМИ, как влияния новых приоритетов, обостряющих степень риска». [1, с. 342]

За последние годы активизировались отношения между Европейским Союзом и Республикой Молдова. Большим политическим риском было присоединение в 2009 году Молдовы к Восточному партнерству, а «1 июля 2016 года вступило в силу Соглашение об ассоциации между Молдовой и ЕС. Подписав это Соглашение, Молдова приняла на себя обязательства реформировать внутреннюю политику в соответствии с законодательством и практиками ЕС».

Соглашение предполагает совершенствование и развитие правового государства, что способствует организации политической власти на основе конституции, которая подразумевает условия для наиболее полной реализации прав и свобод человека и гражданина, а также для наиболее полного и последовательного «связывания» государственной власти при помощи права с целью недопущения злоупотребления.

«Поддержка Молдовы со стороны ЕС отвечает приоритетам Соглашения об ассоциации. Эта поддержка связана с выполнением страной своих обязательств по Соглашению об ассоциации и ставит своей целью ощутимо и заметно поднять качество жизни простых граждан, укрепить верховенство права и улучшить деловой климат. Новые многолетние программы ЕС на 2017-2020 годы (в качестве единой структуры поддержки) были приняты 13 сентября 2017. Приоритетными направлениями стали:

- экономическое развитие;
- управление;
- взаимосвязь;
- взаимодействие между людьми.

Кроме того, программы охватывают вопросы поддержки гражданского общества, что является основным приоритетом в развитии правового государства, а в свою очередь, развитие правового государства является результатом вызревания гражданского общества. «Программы также охватывают стратегические связи, наращивание потенциала развития и строительство институтов.

Поддержка ЕС зависит от того, насколько успешно страна будет выполнять программу реформ. В этой связи, когда в 2014-2015 гг. в банковской системе Молдовы были обнаружены крупные махинации, Европейский Союз приостановил бюджетную поддержку правительству Молдовы».

В 2014 году из трех молдавских банков исчез \$1 млрд: Banca de Economii, Unibank и Banca Socială. Банковское мошенничество было скоординированных с участием всех трех банков, работающих вместе. Скандал имел политический оттенок, среди главных фигурантов дела — видные бизнесмены и политики, в том числе Влад Филат, на тот момент премьер-министр Молдовы и основатель проевропейской Либерал-демократической партии. Как следствие на аферу в \$1 млрд в стране прошли уличные демонстрации, сидячие забастовки, флешмобы, и пикеты.

«Европейский Союз возобновил перевод средств для бюджетной поддержки после заключения в конце 2016 г. между Молдовой и МВФ соглашения, направленного на стабилизацию банковского сектора Молдовы, и с учетом соблюдения Молдовой необходимых условий (например, прогресс в сфере управления государственными финансами)».

Таким образом, в числе основных приоритетов для развития правового государства и весьма рискованым шагом Молдовы было проведение «ключевых реформ, в особенности, в сфере юстиции, финансов, энергетики, общественного правления и борьбы с коррупцией, а также строгое соблюдение условий соглашения с МВФ. Особое внимание

уделено развитию эффективных демократических механизмов, как основной базы для развития правового государства, главенству права и соблюдению прав человека в Молдове». [2]

Молдова – одно из государств Европы, весьма подверженных коррупции. Коррупция в Молдове - это болезнь, и болезнь политического характера, которая подрывает страну изнутри и она системна и затрагивает все уровни власти. Коррупция в нашей стране является одной из основных причин деградации экономической и политической жизни, падение общественных нравов, социального расслоения общества. Постоянно растущие экономические возможности дельцов легального и подпольного бизнеса приводят к возрастанию масштабов подкупа бюрократии, финансовые махинации, создают в ответ режим беззаконности за экономические преступления. Подобного рода тенденции ставят под угрозу процесс демократизации общества в Молдове. Коррупцированные служащие государственных, административных, правоохранительных органов создают весьма парадоксальную ситуацию, тенденция такова, при росте экономической и прочей преступности снижается уровень привлечения правонарушителей к уголовной ответственности.

«Организация Transparency International Moldova отмечает, что, хотя в 2017 году был принят ряд законов для укрепления институциональной базы борьбы с коррупцией, особенно с коррупцией на высоком уровне и отмыванием денег, их применение откладывается. По-прежнему нефункциональным остается Национальный орган по неподкупности, подрывая применение политики проверки имущества и личных интересов. Агентство по возмещению добытого преступным путем имущества, похоже, тоже не работает». [3]

В нашем государстве соединились между собой коррупцированные и мафиозные элементы и захватили все рычаги власти и дестабилизируют социально политическую обстановку в стране, что создает новые условия для появления политических рисков (уличных демонстраций, забастовок и пикетов).

В ответ на банковские махинации кражей миллиарда Евросоюз приостановил финансирование.

«13 сентября 2017 Европейский Парламент и Совет одобрили программу макрофинансовой помощи Молдове в размере €100 млн. евро при условии экономической стабилизации и реализации основных реформ. Однако, для предоставления данного финансирования необходимо четкое соблюдение условий. В совместном заявлении по итогам принятия решения, Парламент, Совет и Комиссия ЕС подчеркнули, что основным условием для оказания поддержки являются: уважение эффективных демократических механизмов, включая парламентскую систему, и верховенство права. Европейская Комиссия и Европейская служба внешних связей будут внимательно отслеживать выполнение данных условий в ходе реализации программы. Более того, на техническом уровне, Молдова должна будет выполнить ряд политических условий на момент выдачи транша». [2]

К политическому риску можно отнести непризнание выборов мэра Кишинева, прошедшие в мае 2018 года, был нарушен основной принцип правового государства - голосование как высший принцип представительства. В ответ Европарламент принял резолюцию. Это самая жесткая резолюция по Молдове, принятая Парламентом за последние 10 лет.

В резолюции указывается, что Молдова «захваченное государство» с наличием ряда проблем, это и контролируемые СМИ, и недостаток независимости юстиции, слабое расследование кражи миллиарда. В нашей стране юстицию используют, чтобы сводить

политические счета. Страна захваченная олигархом, который не может допустить победу оппозиционера Нэстасе и рисковать своим режимом. Со стороны Евросоюза было приостановлено финансирование.

Подобная ситуация, как непризнание выборов в Кишиневе, создает опасный прецедент для признания любых выборов и ставит под удар развитие демократических институтов в Молдове. Отмена судом сотен тысяч голосов граждан - это и нарушение прав человека, верховенства закона и демократических норм. Доверие избирателей к избирательной системе является основным и фундаментальным, и его не следует подрывать. В демократическом, правовом государстве выбор избирателей, священный выбор, целиком и полностью соблюдается. Важной и отличительной чертой демократического строя являются справедливые и свободные выборы, отражающие волю избирателей страны без какого-либо политического вмешательства. Непризнание выборов в Кишиневе является серьезным нарушением для существования независимой судебной власти, которая должна выступать арбитром во взаимоотношении между исполнительной и законодательной властями. Один из основных и важных принципов правового государства – разделение властей с их взаимным контролем и эффективным взаимодействием, что серьезно нарушается на практике в нашей стране.

Победивший кандидат на выборах мэра Кишинева получил наибольшее количество голосов. Международные наблюдатели, работавшие на выборах, выявили незначительные нарушения, которые никак не оправдывают недействительность результатов выборов. Вынесенное необоснованное решение суда препятствует избирательной воле народа, попирает демократические принципы и наносит ущерб уважению верховенства закона. Все эти события отрицательно отражаются и на имидже страны как демократического государства.

«24 февраля в Республике Молдова состоялись парламентские выборы. Центральная избирательная комиссия сообщила результаты, Согласно предварительным выводам Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, выборы были «конкурентными, и в целом, фундаментальные права соблюдались». Тем не менее, на протяжении всей кампании и в день выборов отмечались недостатки, в частности, «заявления о давлении на государственных служащих, явные признаки подкупа голосов и злоупотребление административными ресурсами». Миссия также отметила, что «контроль и владение средствами массовой информации со стороны политических участников ограничивают диапазон мнений, представляемых избирателям». Все недостатки, выявленные Миссией ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами необходимо решать, основываясь на рекомендациях ОБСЕ/БДИПЧ ввиду будущих выборов на всех уровнях.

Европейский Союз внимательно следил за всем избирательным процессом, в том числе в период кампании и в день выборов, и будет продолжать тщательно следить за событиями после выборов с целью оценки их влияния на демократию и плюрализм мнений в Республике Молдова. Европейский Союз поддерживает усилия по укреплению демократии в Республике Молдова и подчеркивает, что уважение воли избирателей является одним из фундаментальных демократических принципов.

Это были первые выборы в рамках недавно введенной смешанной избирательной системы. Как уже указывалось в выводах Совета Европы от 26 февраля 2018 года, большинство существенных изменений, внесенных в Кодекс о выборах в 2017 году, не соответствовали некоторым из ключевых рекомендаций Венецианской комиссии Совета Европы и ОБСЕ/БДИПЧ. Проведение последних выборов подтвердило необходимость выполнения этих рекомендаций и продолжения усилий по приведению избирательного законодательства и его применение в соответствие с международными стандартами.



Партнерство Европейского Союза с Республикой Молдова будет по-прежнему сосредотачиваться на предоставлении ощутимых преимуществ гражданам Молдовы. Исходя из этих соображений, Европейский союз полон решимости сотрудничать с теми в Республике Молдова, кто поддерживает процесс реформ, который лежит в основе нашего Соглашения об ассоциации, в частности в том, что касается борьбы с коррупцией и корыстными интересами независимо от политической принадлежности, обеспечивая независимость судебной системы и деполитизацию государственных институтов. Мы продолжим основывать наши отношения с Республикой Молдова на принципах обусловленности и соблюдения верховенства закона и демократических стандартов». [4]

В правовом, демократическом государстве наиболее полно соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а власть в государстве действует в рамках права, в целях недопущения злоупотребления. Основной принцип зафиксирован во Всеобщей декларации прав и свобод человека, где указано, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Правовое государство должно последовательно соблюдать свое главное предназначение - гарантировать каждому гражданину возможность всецелого развития личности. Речь идет о такой шкале социальных действий, в результате которой права человека и гражданина являются основными, естественными, в то время как возможность осуществления государственной властью своих функций, выступает вторичной производной.

В заключении важно отметить ряд событий, которые имели место в нашей стране и указанных выше, показывает то, что в нашей стране достаточно хорошо развито гражданское общество, как основная фундаментальная основа правового государства, отсутствует средний класс развитыми культурными, экономическими, политическими и правовыми отношениями, нет совершенствования общества и власти. В правовом, демократическом государстве гражданское общество обеспечивает контроль за исполнением законов всеми субъектами права.

Идея правового государства это идея самоуправления гражданского общества и государства, что у нас, в Молдове, к сожалению, отсутствует, эта идея предполагает ликвидацию монополии государства на тотальную власть с одновременным взаимным изменением соотношения свободы государства и общества в непосредственную пользу последнего и отдельного индивида.

Важно также отметить, что политические решения осложняются политическими факторами и «одна из основных сложностей в принятии решений заключается в том, что они отдаются на откуп элите, издержки же риска падают на широкие массы и даже выходят за рамки страны или региона. Проблему возможно решить созданием новых возможностей демократического контроля. Но это требует высокого уровня образованности, социальной вовлеченности, цивилизованности, устранения моментов «фобий» при принятии решений, отказа от неоправданной осторожности как тормоза социальных преобразований, «синдрома нерешительности». [1]

Проведение реформ системы общественных отношений в нашей стране на всех ее уровнях и срезах необходимо и основательно требует осознанной активизации деятельности субъектов различных социумов. Важное место в радикальном изменении, качественном обновлении общества и государства занимает политика, ее инструменты и институты, духовные и социально - экономические общности людей. Если в прошлом тоталитарном пространстве и времени, политика, идея сверху обслуживала интересы узкой группы номенклатурных работников, элиту, то на сегодняшний день политика становится полем действия рядовых личностей, перевоплощающаяся в область деятельности людей, идущей снизу. Другими словами, политика из иллюзорной, формаль-



ной становится реальной, фактической. Но в силу своей сложности, динамичности и неопределенности политика продолжает оставаться загадкой, сплавом иррационального и рационального. Поэтому одной из ее основных характеристик выступает политический риск.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Политология. Энциклопедический словарь. Под ред. Аверьянова Ю. И., М., 1993.
2. Отношения между ЕС и Республикой Молдова. Справочный материал. În: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_ru/26814/отношения-между-ес-и-республикой-молдова-справочный-материал\\_ru](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_ru/26814/отношения-между-ес-и-республикой-молдова-справочный-материал_ru)
3. Молдова улучшила позицию в рейтинге восприятия коррупции. În: <https://noi.md/ru/obshhestvo/moldova-uhudshila-poziciyu-v-rejtinge-vospriyatiya-korrupcii>
4. Заявление официального представителя о парламентских выборах в Республике Молдова. În: [https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/58718/заявление-официального-представителя-о-парламентских-выборах-в-республике-молдова\\_ru](https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/58718/заявление-официального-представителя-о-парламентских-выборах-в-республике-молдова_ru)

## ВОПРОС О СТАТУСЕ ИЕРУСАЛИМА В ПАЛЕСТИНО-ИЗРАИЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЯХ И ПОЗИЦИЯ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

### QUESTION OF THE STATUS OF JERUSALEM IN PALESTINIAN-ISRAELI RELATIONS AND THE WORLD COMMUNITY OPINION

Саиед САИЕД,  
докторант, Государственный институт  
международных отношений Молдовы

#### SUMMARY

*After the war of 1948-1949, caused by the desire of the Arabs to „throw Israel into the sea”, the Palestinian problem emerged, which finally took shape as a result of the Six-Day War of 1967 and is still one of the key components of the Middle East conflict. It is multifaceted, but mainly consisting of three elements: the first is the problem of refugees; the second is the status of Jerusalem; the third is the problem of Jewish settlements in the occupied (disputed) territories. The solution of all these issues should lead to the creation of a Palestinian independent state.*

**Keywords:** conflict, agreement, Palestinian-Israeli relations, Israeli settlements, Ierusalem.

Важнейшим компонентом палестино-израильского противостояния является проблема Иерусалима. Понимая невозможность создания единого государства, Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию о разделе Палестины. В соответствии с ней, Иерусалим должен был стать городом со специальным международным режимом (*corpus separatum*), обязанности по обеспечению которого ООН возлагала на находящийся в ее ведении Совет по Опеке. [17]

Арабы не признали данную резолюцию, а израильтяне выступили за включение еврейских кварталов Священного Города в состав их государства. В результате боевых действий между государством Израиль и соседними арабскими странами Город оказался разделенным: Восточный Иерусалим, включая большую часть Святых мест, перешел под управление Иордании, а западная часть контролировалась Израилем. По результатам арабо-израильской войны 1948 г. эта реальность была закреплена в иордано-израильском соглашении о перемирии от 3 апреля 1948 г. [2]

Однако ООН вновь подтвердила, что ввиду тесной связи Иерусалима с тремя авраамическими религиями, ему должен быть предоставлен «специальный... режим под контролем Организации Объединенных Наций» [11]. Арабы заявили о поддержке резолюции [18, para. 15], а израильтяне отвергли ее [18, para. 18], объявив в феврале 1949 г. решением Кнессета в Иерусалиме об открытии в Городе ряда государственных учреждений. ООН указала Израилю на недопустимость подобных действий. [7]

Так как на тот момент Израиль пока еще не был членом ООН, его действия могли затруднить его вступление в состав организации. Поэтому израильский дипломат Абба Эбан, от имени своего правительства, сделал заявление в поддержку международного режима для Иерусалима, исходя исключительно из необходимости обеспечения контроля и защиты

Святых мест. Он также выразил согласие израильских властей на введение международного контроля над Святыми местами за пределами Иерусалима. [3, р. 236] Но, после вступления в мае 1949 г. в состав ООН, Израиль отверг все решения международного сообщества по Иерусалиму. [1, р. 10; 6, р. 394]

В феврале 1950 г. Кнессет провозгласил Западный Иерусалим столицей Государства Израиль. В апреле этого же года иорданский парламент принял решение о слиянии Иордании и Палестины (ЗБРИ) в единое государство, а также распространении иорданской юрисдикции на Восточный Иерусалим. [20, с. 161]

После Шестидневной войны, 27 июня 1967 г., израильская юрисдикция, законодательство и административная власть были распространены на Восточный Иерусалим. [27, с. 69-70] Эти действия были осуждены как незаконные подавляющим большинством стран ООН. [12] Совет Безопасности ООН в резолюции № 242 от 22 ноября 1967 г. впервые применил термин «оккупированные территории» в отношении всех арабских территорий, перешедших под израильский контроль в ходе войны 1967 г. [14] Совет Безопасности объявил, что «все предпринятые Израилем законодательные и административные меры и действия, в том числе экспроприация земли и находящегося на ней имущества, ведущие к изменению правового статуса Иерусалима, недействительны и не могут изменить этот статус». [15]

Игнорируя позицию мирового сообщества, 29 июля 1980 г. израильский Кнессет провозгласил Иерусалим вечной, единой и неделимой столицей еврейского государства и, соответственно, местом, где находятся резиденции основных государственных учреждений. [8]

СБ и ГА ООН не признали Основной закон об Иерусалиме и призвали все государства подчиниться этому решению. [16] Тринадцать государств, имевшие в 1980 г. представительства в Иерусалиме, заявили о их эвакуации из Города. [20, с. 164] 1 сентября 1982 г. в своем обращении к стране президент США Р. Рейган также осудил принятые Израилем меры, направленные на изменение статуса Иерусалима. [10] На этих же позициях стоит Европейский Союз и, естественно, Лига арабских государств и Организация Исламская конференция.

Палестинская Конституция, одобренная Законодательным собранием ПНА и подписанная 30 мая 2002 г. главой ПНА Я. Арафатом, провозгласила Иерусалим (Аль-Кудс, то есть Священный) столицей Палестины. [20, с. 151] В свою очередь, глава израильского правительства Б. Нетаньяху неоднократно повторял, что не может быть и речи об отказе от формулы «единого Иерусалима». [23; 22, с. 88] Таким образом, обе стороны убеждены, что никаких компромиссов в вопросе статуса Иерусалима быть не может.

Но, после прихода к власти Д. Трампа, линия поведения Вашингтона в деле палестино-израильского урегулирования серьезно изменилась. [4] В декабре 2017 г. Дональд Трамп заявил о намерении перенести американское посольство из Тель-Авива в Иерусалим. [5; 9] С тех пор палестинцы обвиняют президента США в предвзятости в пользу Израиля и отказываются от участия в его ближневосточных мирных инициативах. [26]

14 мая в Иерусалиме состоялась церемония открытия посольства США в Израиле, которое было перенесено из Тель-Авива. [19] Перенос посольства спровоцировал резкое усиление массовых протестов палестинцев. [25] Решение США раскритиковали во всем мире. [21; 24]

Признав Иерусалим столицей Израиля и перенеся в этот город свое посольство, администрация Трампа аннулировала все политические и дипломатические усилия предыдущих американских правительств с начала 1990-х годов в деле ближневосточного урегулирования. Палестинцы более не признают США беспристрастным посредником, считая их участником конфликта на стороне Израиля.

# БИБЛИОГРАФИЯ

1. Cattani H. The Status of Jerusalem. Journal of Palestine Studies. V.10, nr.3, Spring 1981.
2. General Armistice Agreement between the Hashemite Kingdom of Jordan and Israel signed 3 April, 1949, at Rhodes. UN Security Council Document S/1302, 4.04.1949.
3. Official Records of the General Assembly, Third Session, Part II, Ad Hoc Political Committee, Summary Records of Meetings, 6 April – 10 May 1949.
4. Офіс CIA: Визита lui Trump în Orientul Mijlociu este pregătire pentru război. În: <https://ro.sputnik.md/International/20170523/12780977/ofiter-cia-vizita-trump-orientul-mijlociu-pregatire-razboi.html> (accessed 04.12.2017).
5. Olaru Alex. Turneul lui Trump în Orientul Mijlociu: SUA aşteptată să-şi limpezească mesajul pentru regiune. În: <http://www.rfi.ro/politica-95264-trump-orientul-mijlociu> (accessed 04.12.2017).
6. PASSIA Diary. Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs. East Jerusalem, 2009.
7. Removal to Jerusalem of certain Ministries and Central Departments of the Government of Israel. Resolution adopted by the Trusteeship Council at the eighth meeting on Tuesday 20, December 1949. Document UNISPAL T/427. 21.12.1949.
8. Statistical Yearbook of Jerusalem. Israel. Jerusalem, 1982. Table III/10.
9. Support For President Trump's Decision To Recognize Jerusalem As Israel's Capital. În Foreign Policy, December 7, 2017.
10. The New York Times», 02.09.1982.
11. UN General Assembly Resolution nr.149/III. UN Security Council Document A/RES/194 (III). 11.12.1949.
12. UN General Assembly Resolutions nr. 2253 and Nr.2254. UNGA Document A/RES/2253 (ES-V). 4.07.1967 and A/RES/2254 (ES-V). 14.07.1967.
13. UN General Assembly Resolutions nr. 35/122. UNGA Document A/RES/35/122. 11.12.1980.
14. UN Security Council Resolution nr. 242. 22.11.1967. UN Security Council Document S/RES/242 (1967).
15. UN Security Council Resolution Nr.252. UN Security Council Document S/RES/252 (1968). 21.05.1968.
16. UN Security Council Resolution Nr.478. UN Security Council Document S/RES/478 (1980). 20.08.1980.
17. UN Security Council Resolution nr. 81/II. 29.11.1947. Document A/RES/181(II) (A+B).
18. United Nations Conciliation Commission for Palestine, Second Progress Report. UNGA Document A/838. 19.04.1949.
19. Американское посольство официально открыли в Иерусалиме. În: <https://riafan.ru/1056799-amerikanskoe-posolstvo-oficialno-otkryli-v-ierusalime> (accessed 14.10.2018).
20. Крылов А. В. Израильские поселения на оккупированных арабских территориях (1967-2007 гг.) М., МГИМО-Университет, 2011, 340 с.
21. Мировые СМИ резко раскритиковали действия США, спровоцировавшие трагедию в Газе. În: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3017277> (accessed 14.10.2018).
22. Мирский Г. И. Израильско-палестинский тупик // Север – Юг – Россия, 2013. Ежегодник. Москва, ИМЭМО РАН, 2014, с. 87-93.
23. Нетанияху Б. Место под солнцем. Иерусалим, Ассоциация «Алия за Эрец-Исраэль», 1996. În: <http://jhistory.nfurman.com/zion/netanjahu81.htm> (accessed: 21.02.2019).
24. Посольство США в Иерусалиме: символическое действие обернулось кровавым

противостоянием. În: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3017229> (accessed 14.10.2018).

25. США сократят финансовую помощь Палестине. În: <http://www.rosbalt.ru/world/2018/08/25/1727290.html> (accessed 14.10.2018).

26. Трамп рассказал об ожидаемых уступках от Израиля в пользу Палестины. În: <https://iz.ru/793648/2018-09-26/tramp-rasskazal-ob-ozhidaemykh-ustupkakh-ot-izrailia-v-polzu-palestiny> (accessed 14.10.2018).

27. Эпштейн А. Д. Израиль и (не)контролируемые территории: уйти нельзя остаться. Иерусалим, Институт Ближнего Востока – Мосты культуры, Гешарим, 2008, 286 с.

# ROLUL DIPLOMAȚIEI ECONOMICE ÎN ATRAGEREA INVESTIȚIILOR DIRECTE

## THE ROLE OF ECONOMIC DIPLOMACY IN ATTRACTING DIRECT INVESTMENTS

Natalia IACHIMOV,  
master în științe politice, Academia de Administrare Publică

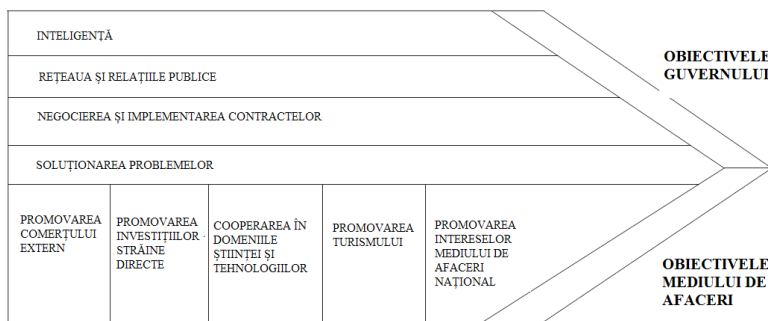
### SUMMARY

*The article aims to present the elements of economic diplomacy and their impact on foreign and domestic investments in the Moldovan economy. The research aims to highlight the most relevant concepts, definitions and classifications of the economic diplomacy. The example of the EU policy on economic diplomacy highlights its impact on the trade and investment generation. Through statistical and empirical analyses were identified the policy background, the institutional framework and the relevant activities in the field of economic diplomacy that positive influenced generation of direct investment in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** globalization, economic diplomacy, economic international relations, direct investments trade.

Odată cu accelerarea proceselor de globalizare, puterea în relațiile internaționale s-a deplasat spre dimensiunea economică, inclusiv spre abilitatea și capacitatea statelor de a se integra în economia globală. Astfel, diplomația economică a devenit unul dintre elementele esențiale de politică externă. Termenul de diplomație economică este de origine franceză (La diplomatie economique). După Potter, [1] diplomația economică implică tot spectrul măsurilor de suport acordate antreprenorilor din țara de reședință în țara de acreditare. Valoarea diplomației economice rezultă din cooperarea între afaceri și guvern. Figura de mai jos, E. Potter în Branding Canada, elucidează grafic efectul sinergic, premisele, activitățile și scopurile diplomației economice.

**Fig. 1.** Obiectivele diplomației economice.



**Sursa.** Potter, E., 2004. Branding Canada: The Renaissance of Canada's Commercial Diplomacy. International Studies Perspectives, 2004.

Diplomația economică ar trebui să fie pusă în aplicare pentru toate domeniile și aspectele legate de relațiile economice internaționale. [2, p. 27] Tot evantaiul de sarcini ale diplomației economice poate fi divizat în două niveluri de implementare: macro- și microeconomic. În cazul în care diplomația microeconomică presupune sprijinirea unor întreprinderi, concentrându-se asupra acțiunilor individuale acordate agenților economici, nivelul macroeconomic cuprinde întrebările referitoare la dezvoltarea și protejarea intereselor naționale în rezolvarea problemelor ce țin de integrarea economiei naționale în economia mondială, axându-se pe interacțiunea sistemelor economice naționale. [3]

În conformitate cu Strategia Europa 2020, diplomația economică europeană se concentrează pe următoarele obiective:

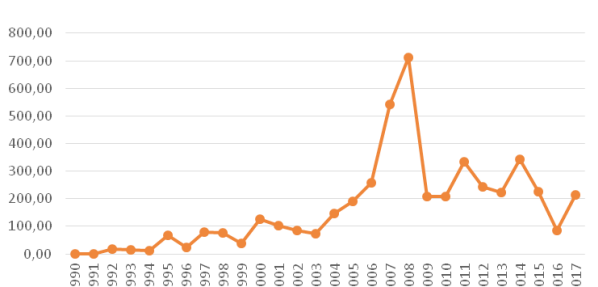
- promovarea investițiilor;
- dezvoltarea economică prin punerea în aplicare de către statele-membre a reformelor structurale;
- eliminarea obstacolelor-cheie în calea dezvoltării durabile și crearea locurilor noi de muncă la nivelul Uniunii Europene;
- îmbunătățirea sustenabilității și a optimizării finanțelor publice.

Strategia Europa 2020 este principala agendă a UE pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă. Aceasta se referă la o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii ca o modalitate de a depăși deficiențele structurale ale economiei europene, de a-și îmbunătăți competitivitatea și productivitatea în economia de piață. Eurostat publică în mod regulat rapoarte detaliate privind progresele înregistrate în ceea ce privește obiectivele strategiei. Strategia Europa 2020 prezintă în mod clar instrumentele de politică externă care se referă la crearea a noi locuri de muncă și creștere economică.

Investițiile străine, în special cele directe, au un rol esențial în accelerarea dezvoltării economice și depășirea mai rapidă a decalajului tehnologic. Pentru a înregistra o creștere economică mai înaltă, țările din Europa Centrală și de Est s-au bazat pe atragerea investițiilor străine, deși dispuneau de mai multe resurse financiare interne și de tradiții tehnologice mai avansate decât cele pe care le are Republica Moldova în prezent. Astfel, investițiile străine plasate în sectoarele orientate spre piața internă, furnizând în mod mai eficient și/sau mai calitativ servicii sau inputuri sectoarelor orientate spre exporturi, pot să contribuie în mod esențial la creșterea productivității celor din urmă. De asemenea, investițiile străine directe generează efecte de difuziune a tehnologiilor (spillovers) și know-how-ului în întreaga economie, realizându-se o creștere generalizată a productivității. Investițiile străine generează în acest mod și un număr mare de locuri de muncă indirecte și stimulează dezvoltarea abilităților antreprenoriale, mai ales atunci când întreprinderile mici și mijlocii locale devin parte a lanțurilor tehnologice ale firmelor cu investiții străine directe.

**Figura 2.** Evoluția volumului de ISD în Republica Moldova, 1990-2017, mil. USD.

**Sursa.** Elaborată de autor în baza datelor UNCTAG, ISD/MNE databese ([www.unctag.org/fdstatistics](http://www.unctag.org/fdstatistics)), 2019.





Guvernul Republicii Moldova este responsabil de promovarea prosperității economice și a dezvoltării durabile a țării. Pentru a asigura aceste procese, acesta elaborează și implementează politici, scopul cărora este atragerea investițiilor și promovarea exporturilor, care produc cel mai benefic impact asupra economiei naționale. Documentul strategic principal în acest sens este Strategia Națională de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exporturilor, [5] completată de Planul național de acțiuni pentru implementarea sa. Odată cu semnarea Ordinului Comun cu privire la realizarea priorităților diplomației economice, optimizarea și eficientizarea activității birourilor comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare, precum și interacțiunea acestora cu autoritățile publice la 20 februarie 2017, a fost instituit Grupul de Lucru în domeniul diplomației economice. [8]

Politica statului în domeniul relațiilor economice externe are drept scop integrarea continuă a țării în economia mondială și asigurarea creșterii economice. Aceasta se axează pe dezvoltarea următoarelor direcții prioritare:

1. Promovarea comerțului exterior, prioritate având promovarea exporturilor.
2. Atragerea investițiilor și a noilor tehnologii în economia națională.
3. Atragerea asistenței economice externe.
4. Promovarea imaginii economice și investiționale favorabile a țării.

Obiectivele diplomației economice sunt elaborate luând în considerare prevederile actelor normative ale Republicii Moldova, precum și ale practicii internaționale, printre care, Programele de guvernare, Strategiile de dezvoltare social-economică și investițională, Concepțiile de Integrare Europeană, alte hotărâri, dispoziții și indicații [8]. Acestea sunt:

- promovarea intereselor economice ale Republicii Moldova peste hotare;
- dezvoltarea colaborării cu organizațiile economice internaționale;
- optimizarea colaborării MAEIE pe linie economică cu instituțiile guvernamentale naționale.

Atragerea investițiilor străine și a noilor tehnologii avansate contribuie indiscutabil la crearea de noi sectoare productive profitabile pentru Republica Moldova. O majorare simțitoare a investițiilor externe va permite restabilirea factorilor de bază ai creșterii economice prin înnoirea cardinală a fondurilor fixe și implementarea tehnologiilor avansate, crearea masivă a noilor locuri de muncă, revitalizarea științei, creșterea nivelului educației și științei etc. contribuind, astfel, la menținerea și accelerarea ritmului de creștere economică. Obiectivul prioritar al Diplomației Economice în domeniul investițiilor este contribuirea la creșterea semnificativă a volumului investițiilor străine și menținerea acestora la un nivel înalt.

Realizarea obiectivului menționat cuprinde următoarele elemente:

- contribuirea la crearea cadrului normativ și instituțional necesar activităților investiționale, în corespundere cu principiile și normele dreptului internațional;
- negocierea și încheierea cu țările străine a acordurilor bilaterale privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor;
- crearea unui sistem de stocare a proiectelor investiționale din Republica Moldova și promovarea proiectelor de investiții moldovenești din sectorul public și privat peste hotare;
- promovarea unei imagini atractive a Republicii Moldova ca destinație a fluxurilor investiționale la nivel de țară, regiune, ramură economică și informarea investitorilor privind oportunitățile investiționale în cadrul acestora;
- acordarea serviciilor informative pentru investitorii străini;
- organizarea participării țării la programele internaționale care conțin componente referitoare la investițiile străine;
- contribuirea la implementarea în țară a unui mecanism de monitorizare a fluxurilor de investiții străine conform practicilor internaționale;

- sporirea intereselor investitorilor pentru zonele speciale, zonele defavorizate, zonele antreprenorialului liber, parcurile științifico-tehnologice, inovaționale și industriale, pentru dezvoltarea regională;

- acordarea suportului necesar creării de către agenții economici naționali a unor parteneriate cu companiile străine pentru atragerea investițiilor directe în vederea perfecționării tehnologiilor și aptitudinilor profesionale. [8]

Rolul misiunilor diplomatice este de a identifica și a oferi informație potențialilor investitori despre facilitățile oferite de Guvernul Republicii Moldova pentru atragerea investițiilor străine, pe de altă parte, de a veni cu recomandări inspirate din experiența acumulată în statul de reședință. Cât privește facilitățile pe care, la moment, sunt oferite de Guvernul Republicii Moldova în vederea atragerii investitorilor străini, sunt enumerate mai jos:

- zonele economice libere;
- subsidierea locurilor de muncă nou-create;
- implementarea reformelor în domeniul antreprenorialului prin modelul One Stop Shop;
- cetățenia prin investiții;
- promovarea proiectelor investiționale de importanță națională;
- programul de Atragere a Remitențelor în Economie „PARE 1+1”. [12]

Investițiile în capitalul productiv pot proveni atât din surse străine interne, cât și din cele locale. Investițiile locale au un rol la fel de important pentru dezvoltarea capitalului productiv în sectoarele „tradiționale”, în care Republica Moldova deține anumite competențe tehnologice (industria alimentară, industria băuturilor alcoolice, confecțiile etc.) sau care sunt mai puțin atractive pentru investitorii străini din cauza accesului restrâns la factorii-cheie de producție. Cu un sector financiar insuficient de dezvoltat, volumul resurselor investiționale interne este unul destul de limitat, iar întreprinderile autohtone nu dispun de suficiente competențe tehnologice pentru a investi în sectoarele „noi”, promițătoare sub aspectul productivității, calității, sofisticării și diversificării structurale a creșterii economice. Investitorii locali, în mod evident, explorează și potențialul industriilor noi, însă la o scară mult mai mică, inclusiv sub aspectul numărului de locuri de muncă create, decât companiile internaționale, care au o experiență de câteva decenii, un set complet de competențe tehnologice și canale garantate de desfacere a producției. [4]

În concluzie, eforturi considerabile au fost depuse pentru fortificarea diplomației moldovenești pe parcursul ultimilor ani. În special, a fost dezvoltată bază normativă și instituțională, prin instituirea Grupului de Lucru inter-instituțional, dezvoltarea continuă a capacităților personalului responsabil, elaborarea Ghidului pentru atașații comerciali, elaborarea mecanismului de monitorizare, evaluare și raportare pe rezultate pentru atașații comerciali, crearea unui sistem virtual de schimb de date. Totodată, datele statistice indică o dinamică relativ scăzută a volumul investițiilor străine în economia Republicii Moldova în ultimii ani. Aceasta se poate datora atât factorilor globali de creștere economică, cât și factorilor interni, printre care se numără și rolul diplomației economice moldovenești.

În baza studiului efectuat și a concluziilor deduse, considerăm că sunt importante următoarele recomandări:

1. Implicarea rețelei diplomatice a Moldovei în activitatea de promovare activă a intereselor economice externe ale Moldovei. La moment, majoritatea misiunilor, cu unele excepții (Belgia, Polonia, Romania, Germania), nu au consilieri economici.

2. Dezvoltarea capacităților atașaților comerciali prin formare continuă. Deși, anual se organizează instruirea atașaților comerciali, aceasta nu acoperă necesitatea reală a nevoilor de formare a personalului misiunilor diplomatice.

3. Dezvoltarea Institutului Diplomatic Moldovenesc, cu module focusate pe diplomația economică bazată pe cele mai bune practici internaționale.
4. Implicarea societății civile în promovarea diplomației economice. Crearea unei platforme de coordonare între guvern și societatea civilă.
5. Implicarea continuă a diasporei în coordonarea politicilor economice de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Potter E. Branding Canada: The Renaissance of Canada's Commercial Diplomacy. În: *International Studies Perspectives*, 2004, p. 55-60.
2. Carron de La Carrière G. La diplomatie économique. Le diplomate et le marché. București: Economica, 2003; Kissinger H. Diplomația. București: 1998; Lungu M.-D. Rolul organizațiilor internaționale în soluționarea pașnică a diferendelor internaționale. București: Universul Juridic, 2010.
3. The Canadian Encyclopedia, „Diplomatic and Consular Representations”. În: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/en/article/diplomatic-and-consular-representations/> (accesat la 21.03.2019).
4. Woolcock S., Bayne N. The Oxford Handbook of Modern Diplomacy Edited by Andrew F. Cooper, Jorge Heine, and Ramesh Thakur, Print Publication Date: Mar 2013, Subject: Political Science, International Relations, Political Economy, 2013.
5. Hotărârea Guvernului nr. 511 din 25.04.2016 privind aprobarea Strategiei de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020 și Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 114-122 din 29.04.2016.
6. Viena Convention on Diplomatic Relations, 1961. În: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_1\\_1961.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf), Art. 18, Art. 19 (accesat la 21.03.2019).
7. UNCTAG, baza de date pe ISD. În: [www.unctag.org/fdistatistics](http://www.unctag.org/fdistatistics), (accesat la 28.03.2019).
8. Ghid de promovare a investițiilor și exporturilor pentru misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova, MAEIE, MEI, IA, 2018.
9. Economic Diplomacy & Foreign Trade. În: [www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/economic-diplomacy-foreign-trade/) accesat la 28.03.2019
10. What is economic diplomacy. În: [www.economicsanddiplomacy.blogspot.com/2009/06/what-is-economic-diplomacy.html](http://www.economicsanddiplomacy.blogspot.com/2009/06/what-is-economic-diplomacy.html), (accesat la 10.04.2019).
11. Acorduri internaționale privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor. În: [www.mei.gov.md/ro/content/acorduri-internationale-privind-promovarea-si-protejarea-reciproca-investitiilor](http://www.mei.gov.md/ro/content/acorduri-internationale-privind-promovarea-si-protejarea-reciproca-investitiilor), (accesat la 28.03.2019).
12. Programul PARE 1+ 1. În: <https://www.odimm.md/ro/noutati/comunicate-presa/item/664-programul-pare-1%201-extins-p%C3%A2n%C4%83-%C3%AEn-2021.html>, (accesat la 12.04.2019).

## NUMĂRUL UNIC DE URGENȚĂ 112: PRACTICI INTERNAȚIONALE DE COOPERARE

### UNIQUE EMERGENCY NUMBER 112: INTERNATIONAL COOPERATION PRACTICES

Anastasia MALAI,  
master în științe politice,  
Serviciul Național Unic pentru Apelurile de Urgență 112

#### SUMMARY

*Often a call to 112 results in the participation of multiple Public Safety Answering Points and Emergency Response Organisations in the resolution of the emergency situation, often this will include the need for crossborder collaboration. In order to ensure the quick and efficient cooperation during an emergency, response teams need to work under clearly defined rules of engagement, using overall goals that have well defined the type and level of cooperation required.*

*This article analyze the routs of the most powerful cooperation unde the European Emergency Number Asociations, that include stakeholders from al parts of the emergency communications sector with the aim of brindging communication and dialogue and allowing them to prograss by working together.*

**Keywords:** asociation, emergency service, public safety, colaboration, innovations, Republic of Moldova.

Numărul 112 este număr european de urgență, disponibil 24/7, absolut gratuit, oriunde în Uniunea Europeană, dar și în alte țări din Europa. Cetățenii pot apela numărul unic 112 pentru a solicita servicii de urgență precum: ambulanța, poliția, pompierii. Numărul european de urgență poate fi accesat atât prin intermediul liniilor fixe, precum și prin intermediul telefoanelor mobile. Creșterea numărului de europeni care călătoresc în interiorul UE a condus la introducerea de către Consiliul UE a unui număr comun de urgență în toate statele, pentru a evita necesitatea reamintirii diferitelor numere naționale în funcție de locația fiecăruia. Numărul 112 este un număr ușor de memorat și unicul număr pe care trebuie să-l cunoaștem atunci când călătorim în UE, un instrument excelent atunci când se analizează starea de primejdie pe care oamenii o întâmpină când se află în situații de urgență. Totuși, din păcate, acest număr nu este cunoscut pe scară largă.

În acest sens, în anul 1999 a fost creată Asociația Europeană pentru Numărul de Urgență 112 (EENA) , [2] organizație nonguvernamentală menită să contribuie la îmbunătățirea securității publice. EENA este o platformă mult mai complexă de comunicare atât cu cetățenii UE sau cei care vizitează UE, dar și o platformă de comunicare dintre serviciile specializate de urgență care folosesc numărul 112. Totodată, EENA conlucrează foarte strâns cu Consiliul și Parlamentul European și informează statele despre schimbările în legislație cu privire la numărul de urgență 112, astfel, contribuind la armonizarea legislației locale cu cele ale Uniunii Europene.

Pe parcursul activității și dezvoltării sale, EENA a adunat mulți membri din autoritățile publice, dar și companii private, orientați spre dezvoltarea noilor soluții soft și hard întru eficiență.

entizarea gestionării cazurilor de urgență. Astfel, EENA este mereu în centrul inovațiilor, ba chiar mai mult, le și dezvoltă. În acest sens, la momennul actual EENA lucrează asupra a 7 proiecte mari: [5]

- *Next Generation 112*. În prezent, serviciile de urgență sunt accesibile numai prin apeluri telefonice vocale. NG112 se referă la integrarea noilor tehnologii cu serviciile de urgență, pentru a primi nu doar informații despre voce, ci informații despre locație, text în timp real, fotografii, apeluri video și alte date. Serviciile de urgență trebuie să-și schimbe tehnologia ca parte integrantă a viitorului, ceea ce înseamnă să îmbrățișeze comunicațiile bazate pe internet. Pentru a pune în aplicare acest proiect, serviciile de urgență și organizațiile private trebuie să construiască un consorțiu. Acest consorțiu trebuie să se asigure că poate testa un apel complet NG112 între echipamentul utilizatorului și un PSAP (Public Safety Answering Point) bazat pe standardele internaționale. De aceea, fiecare consorțiu trebuie să implice, cel puțin, un PSAP.

- *Drone*. EENA a fost unul dintre liderii principali în domeniul siguranței publice și a utilizării dronelor în ultimii ani. De la programele pilot din Europa până la documentele și seminariile web care au contribuit la discuția purtătorilor de cuvânt în domeniul siguranței publice, EENA s-a aflat în prim-plan. Beneficiile dronelor pentru siguranța publică au fost incontestabile. Deși există și unele provocări care rămân de rezolvat. În acest context, activitatea EENA pe drone își propune să promoveze progresul în domeniul siguranței publice și să creeze platforme de comunicare între serviciile de urgență pentru a facilita schimbul de experiență, dar și să învețe unele de la altele.

- *Aplicații mobile*. EENA consideră că aplicațiile de urgență, care leagă cetățenii de serviciile de urgență, trebuie să funcționeze pe deplin peste tot în UE. Pentru a realiza acest lucru, aplicațiile ar trebui să fie interconectate într-un mod standardizat. Imaginați-vă că aplicațiile de urgență ar funcționa nu doar pe un teritoriu geografic mic, ci peste tot în Europa. Asta e tot ce înseamnă PEMEA. EENA lucrează la implementarea unei strategii paneuropene mobile pentru aplicații de urgență Pan-European Mobile Emergency Apps (PEMEA) și oferă actualizări periodice prin documente și articole despre activitatea acesteia.

- *Localizarea Mobilă Avansată (AML)*. Locația exactă a apelantului în caz de urgență este unul dintre cele mai semnificative elemente de informații pe care un apelant de urgență îl poate utiliza. Locația apelantului poate fi utilă în detrimentul siguranței cetățenilor în mai multe moduri precum: decizia privind trimiterea resurselor de urgență; cea mai rapidă rută pentru a ajunge la incident și așa mai departe. Un smartphone activat de AML recunoaște când este efectuat un apel de urgență și, dacă nu este deja activat, activează GNSS-ul telefonului (sau anumite protocoale de urgență), pentru a colecta informațiile despre locația apelantului. Operatorul sau dispecerul trimite apoi un SMS automat către serviciile de urgență cu locația apelantului, înainte de a opri din nou GNSS. Serviciul poate utiliza, de asemenea, Wi-Fi, în funcție de care este mai bine la un moment dat. Trebuie de menționat faptul că AML nu este o aplicație.

- *Securitatea cibernetică*. Atacurile cibernetice recente din întreaga lume, inclusiv spitalele, ne-au reamintit încă o dată despre necesitatea unei pregătiri mai bune. Autoritățile de răspuns la apelurile de urgență trebuie să funcționeze nonstop, iar interferența cu primul răspuns poate avea repercusiuni semnificative, care ar putea duce la consecințe drastice. În mai 2017, EENA a lansat o rețea cu scopul de a reuni experți internaționali în domeniul securității informatice. Grupul îi ajută pe membrii săi să învețe unul de la celălalt, să împărtășească cele mai bune practici și să vină cu un set de recomandări concrete în domeniul securității cibernetice concepute special pentru organizațiile de intervenție în caz de urgență.

- *Waze project*. EENA și Waze (cea mai mare comunitate de comunicații pentru trafic și aplicații de navigație) au încheiat un parteneriat pentru a înțelege și evalua utilizarea Waze în scenariile de răspuns în situații de urgență într-un număr de site-uri pilot din Europa. Astfel, când utilizatorii notifică pe Waze despre un incident, serviciile de urgență ar putea primi notificarea în sistemul CAD (Computer Aided Dispatch) prin intermediul unei integrări pentru a primi date de la Waze. Obiectivul principal este de a înțelege modul în care utilizarea acestor date în gestionarea situațiilor de urgență poate îmbunătăți operațiunile de răspuns.

- *Mediul social în caz de urgențe*. Social media au un impact semnificativ asupra gestionării situațiilor de urgență, iar crizele recente au făcut acest lucru clar. Tot mai mulți profesioniști în domeniul siguranței publice îmbrățișează această tendință, dar există mult spațiu pentru progres. Schimbul de cunoștințe, cele mai bune practici și exemplele empirice pot contribui doar la îmbunătățirea mijloacelor sociale în gestionarea situațiilor de urgență sau SMEM (Social Media in Emergency Management). Ca rezultat, EENA a produs o serie de documente și seminarii dedicate SMEM. Scopul este ca comunitatea de siguranță publică să aibă acces la un set cuprinzător de resurse care să poată impulsiona progresul și să ofere o bază solidă pentru ca serviciile de urgență să se dezvolte.

De aici ne putem da seama că EENA cuprinde cele mai importante domenii într-o facilitată serviciile specializate de urgență la gestionarea cu succes a cazurilor de urgență.

Pe lângă acestea, EENA a creat o platformă numită Knowledge hub, [6] unde sunt publicate în mod regulat documente, studii de caz, webinare, comunicate de presă și noutățile în domeniul securității publice și a numărului de urgență 112. Aceste publicații sunt anuale sau tematice, toate pentru a susține serviciile specializate și centrele de răspuns în misiunea lor. Cel mai important document este Raportul anual EENA, care îmbină informația despre toate țările care utilizează numărul unic de urgență 112, prezentând și cele mai noi actualizări în activitatea acestora. Acest fapt încurajează statele să se dezvolte, să se perfecționeze și să găsească noi soluții pentru a furniza servicii de calitate populației.

De asemenea, EENA organizează pe parcursul anului mai multe evenimente. Printre acestea se numără workshop-uri, grupuri de lucru întru discutarea viitorului 112 și dezvoltarea de noi soluții. Cel mai așteptat eveniment al anului este Conferința anuală EENA, [3] care în acest an a avut loc în orașul Dubrovnik, Croația. Acest eveniment a găzduit peste 900 de participanți, număr record pentru cei 20 de ani de activitate. Conferința EENA reprezintă cel mai bun prilej de a aduna toți actorii implicați în gestionarea situațiilor de urgență (autorități publice, servicii specializate, operatori, dispeceri, cercetători, companii private, furnizori de soluții etc.). Pe parcursul a 3 zile aceștia discută cele mai actuale probleme legate de numărul de urgență 112. În acest an s-au abordat astfel de teme precum: noile tendințe tehnologice, utilizarea inteligenței artificiale, utilizarea dronelor, protecția datelor cu caracter personal, sănătatea operatorilor și dispecerilor, dezvoltarea aplicațiilor de alertare a urgențelor, interconectarea sistemelor informaționale automatizate la nivel european.

Odată implementat în Republica Moldova, numărul unic de urgență 112 a deschis ușa către această platformă îmbrățișând toate beneficiile EENA. Totodată, prin intermediul EENA, Serviciul 112 se poate afirma ca un serviciu funcțional și eficient, fiind atractiv pentru colaborare.

Datorită acestei organizații, se face posibilă conștientizarea populației despre apartenența la o comunitate care iese în afara hotarelor, mult mai mare decât și-au putut ei imagina. O comunitate interdependentă, unde un necunoscut poate salva alt necunoscut devenind erou și exemplu pentru întreaga societate.

Dacă e să vorbim despre comunicarea internațională a Serviciului 112 cu țările care, de asemenea, folosesc acest număr unic de urgență, putem spune că aceasta este la un început

de cale. Primii și cei mai receptivi spre comunicare și colaborare au fost colegii din România. În acest sens, în anul 2018 a fost realizat proiectul „Sprijin pentru instituirea sistemului unic de urgență 112 în Republica Moldova”, [4] implementat de către Agenția de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare (RoAid), [1] în parteneriat cu Ambasada Suediei și Serviciul de Telecomunicații Speciale din România (STS). [7]

Scopul principal al proiectului a fost instruirea personalului Serviciului 112 pe toate categoriile de funcționari. Aici ne referim la operatori, personalul tehnic, dar și la personalul de management. Astfel, timp de aproape 2 săptămâni, toți operatorii au fost familiarizați cu procedurile de bază în preluarea apelurilor de urgență; practica internațională în preluarea apelurilor de urgență; dezvoltarea abilităților de reacționare cât mai rapidă la apelurile de urgență și abilități de comunicare. De asemenea, beneficiind de experiența 112 România, operatorii au învățat cum să comunice eficient cu apelanții, dar și tehnicile de reducere a stresului și cunoașterea propriei reacții la stres, precum și exersarea unor tehnici de reducere a stresului prin gestionarea furiei. În cadrul proiectului a fost posibilă și vizita la Departamentul pentru Situații de Urgență al Ministerului Afacerilor Interne din România și preluarea bunelor practici de la Centrul Municipal Integrat pentru Situații de Urgență de la București.

Un alt domeniu de colaborare cu colegii din România este Acordul de Colaborare, care va stabili modul de transmitere a apelurilor de urgență, parvenite din România și recepționate de Centrele de Preluare a Apelurilor de Urgență din Republica Moldova, efectuate în imediata apropiere a frontierelor și viceversa. Acest lucru se datorează în mare parte rețelelor de comunicare și ariei lor de acoperire care se suprapun în acea zonă de frontieră. Dat fiind faptul că STS România și Serviciul 112 din țara noastră folosesc soluții soft diferite întru recepționarea apelurilor de urgență, interconectarea sistemelor este dificilă, din cauza incompatibilității.

Deschiși spre colaborare și împărtășire de experiențe au fost și colegii din Estonia, Finlanda, Suedia. Într-o perioadă scurtă am reușit să analizăm cele mai bune practici internaționale de funcționare a sistemului 112 și să le adaptăm la necesitățile Republicii Moldova. Încă foarte multe mai sunt de învățat, totuși trebuie de menționat că Republica Moldova folosește cel mai nou sistem informațional automatizat, urmată după Suedia, fiind a 37-a țară care utilizează acest număr unic de urgență.

Numărul 112 este folosit în cele 28 de țări ale Uniunii Europene, dar și de Albania, Georgia, Islanda, Muntenegru, Norvegia, Serbia, Elveția, Turcia și Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Agenția de Cooperare Internațională pentru Dezvoltare, România. În: <http://roaid.ro/>, accesat la 04.04.2019.
2. Asociația Europeană pentru Numărul de Urgență 112. În: <https://eena.org/> accesat la 04.04.2019.
3. Conferința anuală EENA. În: <https://eenaconference.org/>
4. Conferința de totalizare a proiectului „Sprijin pentru instituirea sistemului unic de urgență 112 în Republica Moldova”. În: <http://112.md/2018/12/13/conferinta-de-totalizare-spririn-pentru-instituirea-sistemului-unic-de-urgenta-112/> accesat la 27.03.2019.
5. Proiectele EENA. În: <https://eena.org/eena-projects/> accesat la 04.04.2019
6. Publicațiile anuale EENA. În: <https://eena.org/documents/> accesat la 04.04.2019.
7. Serviciul de Telecomunicații Speciale, România. În: <https://www.sts.ro/> accesat la 05.04.2019.



## ATELIERUL III

### ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

### PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI

### MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

## ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ –

## ОСНОВА БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ

## THE PRINCIPLE OF LEGALITY - THE BASIS OF PERSONAL

## SECURITY

Georghe КОСТАКИ,  
доктор хабилитат права, профессор,  
главный научный сотрудник Института правовых,  
политических и социологических исследований

### SUMMARY

*The article includes an analysis of the principle of legality as the basis of the person's security. Starting from the essence and the content of the legality, there is argues its significance for ensuring the quality and efficiency of the law and the law order, including at the level of the public authorities and directly for ensuring the security of the person.*

**Keyword:** *legality, principle of legality, security, national security, security of the person.*

На сегодняшний день общеизвестно, что безопасность личности является основополагающей составляющей безопасности всего общества. Она достигается через реализацию государством охранительных функций посредством законодательной, исполнительной и судебной властей. Также безопасность претворяется в жизнь посредством осуществления единой государственной политики в этой области, мерами экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важных интересов личности. Для обеспечения необходимого уровня безопасности личности действуют и постоянно совершенствуются сферы законодательства, определяются основные направления деятельности органов государственной власти, правоохранительных органов, постоянно совершенствуется механизм надзора и контроля над их деятельностью [14, с. 81].

Несмотря на все эти меры и усилия, базовой основы обеспечения безопасности личности является, по нашему мнению, принцип законности.

Говоря о законности, подчеркнем, что это явление пронизывает все элементы государственно-правовой действительности [9, с. 229]. В юридической литературе считается, что законность – это социально-правовое понятие, характеризующее организацию и функционирование общества и государства на правовой основе (началах) [2, с. 90].

Как известно, в системе правовых ценностей высшей формой выражения, организации и защиты прав и свободы людей является закон. В законах государство устанавли-

вает общеобязательные правила поведения, которые должны максимально учитывать объективные потребности общественного развития на началах равенства и справедливости. Именно поэтому закон обладает высшей юридической силой, а все другие правовые акты должны соответствовать закону. Законы регулируют наиболее важные, стержневые стороны общественной жизни. Они определяют меру свободы в жизненно важных сферах, охраняют нравственные ценности общества. В то же время, закон не должен допускать своеволия законодателя. В законах должны выражаться объективно складывающиеся общественные отношения, тенденции их развития и самообновления. Различного рода законодательные ограничения и запреты субъективного характера подрывают основы правового государства, сдерживают общественный прогресс [с. 43].

Соответственно, законы должны быть справедливы, направлены на обеспечение прав и свобод граждан, стабильное функционирование общества и государства и воспринимались большинством членов социума как неотъемлемая часть нормальной жизнедеятельности и развития [13, с. 43].

Конечно, понятие законность базируется на понятии «закон». Это обуславливает проникновение принципа законности во все сферы жизнедеятельности и повышенную общественную роль – от процесса создания закона до реализации его норм в юридической практике (правоприменение). Состояние законности явно отражает уровень правовой организации общественной, политической жизни; связь права и деятельности, как государственной власти, так и государства в целом [2, с. 90].

Исходя из того, что законность основывается на нормах права, следует подчеркнуть, что если нет норм права (законов), то и законности не существует. Между тем установление одной только связи с нормами права недостаточно для понимания такого сложного и многогранного явления, каким представляется законность. Более того, правовые нормы целесообразно понимать предпосылками законности, но никак не элементами ее содержания.

В целом считается, что суть законности состоит в строгом, точном, неуклонном соблюдении, исполнении и применении норм права участниками общественных отношений [9, с. 229]. Другими словами, законность – это верховенство закона, неукоснительное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами государства, должностными и иными лицами, это один из элементов демократии и правового государства [1, с. 204].

В то же время, следует подчеркнуть, что законность, как особое общественное явление, означает не просто реализацию требований права в отдельных конкретных случаях. Это господство закона в общественной жизни, господство его, в частности, в отношениях между властью и личностью, предполагающее недопущение, какого бы то ни было произвола в отношении граждан со стороны органов государства и должностных лиц. Таким образом, законность как эффективный инструмент функционирования и действия государства и права крайне необходима для формирования и становления цивилизованного гражданского общества, сильного демократического правового государства [3, с. 2].

С другой точки зрения законность предполагает не только соблюдение существующих законов, но, прежде всего, осуществление власти, основанное на прочно установленных, общеизвестных законах, в силу всеобщего согласия признаваемых в качестве основных критериев для определения того, что справедливо и что несправедливо для жизни людей и общества [8, с. 121].

Определяющая особенность законности в том, что это явление, присущее любому обществу, где есть государство, и оно всегда сопутствует государству и праву. Вне взаимосвязи эти три явления не существуют. Законность – это стержень, вокруг которого и посредством ко-

торого устанавливается порядок и гармония в обществе и государстве, формируется правопорядок и обеспечиваются права и свободы, безопасность граждан. В таком назначении законности и заключаются ее непреходящая ценность для любого общества и личности [3, с. 2].

Законность необходимо отличать от близкого к нему понятия правопорядка. Если законность основывается на правовых нормах, то правопорядок основывается на самой законности. Правопорядок – это фактическое состояние общественных отношений, урегулированных правом, основанное на законности [1, с. 230]. Из этого следует, что правопорядок это результат законности.

Правопорядок является важнейшей целью государственной деятельности, поскольку от него зависит степень свободы личности, реальность ее прав и свобод, а также развитие демократии и торжество общечеловеческих ценностей [8, с. 122].

Итак, правопорядок – это одна из основных составных частей общественного порядка, складывающегося в результате осуществления различных видов социальных норм, регулирующих разнообразные сферы общественной жизни и различающихся между собой характером и несовпадающим способом воздействия на поведение людей (обычаи, нормы морали, внутренние правила организаций и др.).

Правопорядок регламентируется правовыми нормами, принятыми в установленном в данном государстве порядке. Как определенное состояние регулируемых правом общественных отношений правопорядок характеризуется реальным уровнем соблюдения законности, обеспечения и реализация субъективных прав, соблюдения юридических обязанностей всеми гражданами, органами и организациями.

В отличие от правопорядка, законность ввиду своей многогранности и сложности может быть рассмотрена в определенных аспектах [8, с. 122]: как требование соблюдения законов, как режим общественной жизни и как принцип деятельности государственных органов и лиц.

Принцип законности это основа демократии, демократического строя, который гарантирует реальные права и свободы граждан, общественных организаций, обеспечивает осуществление принципа разделения власти, принципа всеобщего избирательного права, соблюдение основанных на законе, процедур правотворческой и правоприменительной практики [6, с. 223].

Законность служит утверждению демократии. Она охраняет демократические права граждан, общественных движений и организаций, обеспечивает приоритетное значение парламентских актов; гарантирует соблюдение демократических процедур, как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности государства [11, с. 266].

Законность – атрибут существования и развития демократического общества. Она необходима для обеспечения свободы, для реализации прав граждан, для осуществления демократии, для образования и функционирования гражданского общества, для рациональной деятельности государственного аппарата [4, с. 3].

Важная сторона законности раскрывается в ее определении как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами публичной власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему развитию, формированию и совершенствованию, гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма [4, с. 3-4].

Связь законности с демократией состоит в том, что сами законы и требования их соблюдения выражают волю большинства народа. Более того, в демократическом правовом государстве все равны перед законом и, следовательно, подлежат равной ответственности за нарушение законности [5, с. 262].

Помимо особого значения законности для демократии, следует подчеркнуть и ее

роль для государственного управления. В этой области, вполне оправданно считается, что одним из важнейших принципов является законность – основанная на культуре ответственности чиновников. Этот принцип предполагает точное и безусловное исполнение законов, поддержание порядка и государственной дисциплины в деятельности государственного аппарата. Соблюдение принципа законности в государственном строительстве и управлении обусловлено [10, с. 72-73]:

- образованием государственных органов в строгом соответствии с конституцией страны;
- установлением четких пределов компетенции каждого органа и учреждения;
- полным соответствием государственных нормативных актов законам, принимаемым высшими органами государственной власти;
- обязательностью выполнения требований законов и других нормативных актов должностными лицами и гражданами страны.

Особенное значение имеет законность и как базовый принцип законотворческой деятельности. В данной области, принцип законности означает, что законотворческая деятельность должна быть основана на конституционных нормах, положениях законов, а также на не противоречащих им подзаконных нормативно-правовых актах, которые должны строго и неукоснительно соблюдаться. Запрет налагается на использование правовых механизмов и процедур, если такая деятельность связана с нарушениями предписаний указанных правовых актов, либо связана с достижением противоправных целей. Реализация правотворческой политики несовместима с игнорированием требований законодательства под предлогом политической, экономической или иной целесообразности. В случае отказа носителей политической власти от этого принципа очевидна неэффективность и неприемлемость такой власти для общества, тогда как законодательное оформление ее действий придает авторитет власти и принимаемым ею решениям. Кроме того, неукоснительное соблюдение принципа законности в правотворческой (законотворческой) политике предполагает следование установленной процедуре принятия законов, а также обеспечение соответствия положений подзаконных нормативно-правовых актов законам [7, с. 94].

Соблюдение принципа законности в законотворческой деятельности является залогом качества закона и законодательства в целом, а также его эффективности и соответствия общественной реальности. С другой стороны, считается, что эффективное законодательство – это неотъемлемый элемент законности. И объяснение очень простое – если правовое поле не отвечает реалиям времени, отстает от развития общественных отношений, то говорить о надлежащем его исполнении уже не приходится [12, с. 25]. С этой точки зрения вполне логично предполагать, что неэффективность законодательства представляется источником угроз безопасности личности, общества и государства.

В этом контексте следует подчеркнуть, что законность – важный фактор национальной безопасности, особенно в спектре общественной безопасности и безопасности личности. Законность взаимосвязана со всеми важными компонентами системы обеспечения национальной безопасности – ее целями, объектами, субъектами, ресурсами [3, с. 2].

Без стабильной законности и твердого правопорядка сегодня невозможно успешное обеспечение безопасности личности. В свою очередь, стабильная безопасность, как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз – необходимое объективное условие существования и укрепления законности. Без решения проблемы безопасности страны в ней не может быть обеспечена подлинная законность и прочный правопорядок. Именно защищен-

ность жизненно важных интересов личности, общества и государства надежно обеспечивает их существование, а также возможности прогрессивного развития.

В завершение подчеркнем, что только укрепление законности может усилить власть закона, только в таких условиях право может стать эффективным элементом обеспечения безопасности личности, общества и государства.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Costachi Gh. Prin știință spre un stat de drept. Volum omagial. Chișinău: Tipografia Centrală, 2011.
2. Алиев Я. Л., Клишков В. Б. Законность как один из основополагающих принципов эффективной деятельности органов внутренних дел. В: Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского, 2018, № 6.
3. Ашурбеков Т. Законность и национальная безопасность. В: „Законность”, 2008, № 5.
4. Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении. В: „Правоведение”, 1992, № 3.
5. Бахрах Д. Н. „Административное право”. Москва: НОРМА, 2000.
6. Злобин С. Конституционные аспекты формирования правовой культуры в Республике Молдова в переходном периоде. Кишинэу: Tipografia AȘM, 2006.
7. Золотухина Т. А., Тонков Е. Е. принципы законотворческой деятельности: попытка обобщения и теоретического анализа. В: Научные Ведомости/ Серия Философия. Социология. Право, 2017, № 3 (252). Выпуск 39.
8. Костаки Г. Отношения между государством, общностью и личностью в правовом государстве. В: Teoria și practica administrației publice. Materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională din 22 mai 2012. Chișinău: AAP, 2012.
9. Костаки Г., Султанов Р. Участие граждан в осуществлении государственной власти. Кишинэу: Б.и., 2018.
10. Мамедов Ф. Т. Культура управления: опыт зарубежных стран. Баку: „Апостроф” Печатный Дом, 2013.
11. Мелехина А. В. Теория государства и права. Учебное пособие. Москва, 2004.
12. Мышковец С. И. О некоторых практических аспектах обеспечения законности и правопорядка в свете требований Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. В: „Проблемы управления”, 2012, № 3(44).
13. Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины. Харьков: „ФАКТ”, 2000.
14. Фролов А. А. Исследование правосознания сотрудников ОВД как фактор безопасности личности в обществе и правоохранительной системе. В: Известия Сочинского государственного университета, 2013, № 4-2 (28).

## NATURA JURIDICĂ A MAGAZINAJULUI ȘI PARTICULARITĂȚILE ACESTUIA ÎN ECONOMIA DE PIAȚĂ

### THE LEGAL NATURE OF THE SHOP AND ITS PARTICULARITIES IN THE MARKET ECONOMY

**Eugenia COJOCARI,**  
doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
Universitatea Comercial-Cooperatistă din Moldova

**Liliana DANDARA,**  
doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea Comercial-Cooperatistă din Moldova

#### SUMMARY

*In this article, the authors highlighted the peculiarities of the legal nature of the store which is becoming a more and more current theme and is of particular interest to natural and legal persons practicing entrepreneurial activities due to the market economy. In the Republic of Moldova there is a need to improve the legislation in force that regulates different varieties of contracts and the process of their implementation.*

*The authors, through their researches, have demonstrated the correlation between different aspects of the legal nature of the store contract, analyzing the store receipts that are considered to be novelty in the country's legislation. Thus, by carrying out a complex investigation of the specialized literature, both historical and contemporary, the legislation in force creates a concept of this law institution, highlighting the peculiarities and specific characters, being also a scientific novelty. As a result of this analysis they formulate their own visions, as well as a number of interesting conclusions.*

**Keywords:** *the legal nature of the store, store contract, warehouse contract, store, store receipt, professional training.*

Magazinajul este o varietate a unuia dintre cele mai răspândite contracte civile și comerciale numit contractul de depozit. Depozitul are o deosebit de largă sferă de aplicare practică. Aceasta se datorează însușirilor sale: ca mijloc de asigurare și apărare a patrimoniului, destul de eficient, pe de o parte, și condițiilor de încheiere a acestui contract, relativ simple, pe de altă parte. Nivelul foarte înalt de răspândire a raporturilor de depozit, atât în uzul civil, cât și economic este condiționat de faptul că nu are arareori proprietarul sau posesorul apar în situația în care este necesar de a conserva un bun al său în vederea asigurării integrității sale. [1, p. 383] Adesea, în astfel de cazuri, apar bariere de felul: posesorul nu are posibilitatea să întreprindă singur astfel de măsuri sau aptitudinile și capacitățile personale, inclusiv mijloacele de care dispune nu-i permit de a păstra bunul în mod personal. De aici apare necesitatea punerii pe seama altei persoane a obligației de a întreprinde aceste măsuri. Aceste situații, evident banale, desigur că îi sunt proprii societății umane de la apariția sa. Deci e și firească apariția necesității reglementării juridice a acestor raporturi sociale. Reglementări în domeniul dat se întâlnesc încă din antichitate. În epoca faraonilor - în Egipt, în Babilonul antic - Codul lui



Hamurappi, de asemenea erau cunoscute norme ce reglementau depozitul. [2, p. 26,35] Acest contract este folosit nu numai în raporturile sociale civile, dar este foarte răspândit în activitatea de antreprenariat, desfășurată prin prestarea diferitelor servicii de depozitare a mărfurilor, depozitul bancar, serviciile hoteliere, notarial și altele.

Codul civil în vigoare reglementează contractul de magazinaj, specific depozitului, deoarece importanța lui este de necontestat. E îmbucurător faptul că autorii actualului cod civil au decis de a include în lege, rezervându-i un întreg capitol – Cap. XVIII din Titlul II, Cartea a III-a. Conform art.1573 din Codul Civil al Republicii Moldova, magazinajul este un contract de predare a bunurilor spre păstrare la un depozit de mărfuri, pentru care se aplică în modul corespunzător dispozițiile referitoare la depozit [3]. În opinia noastră, ar fi fost mai reușită definirea exactă a acestui contract cu concretizarea particularităților specifice lui. Astfel, *magazinajul este un contract în care o parte numită deponent transmite bunuri spre păstrare pentru o perioadă de timp la un depozit de mărfuri altei părți numite magaziner, care contra unei remunerații, se obligă să le păstreze și să le restituie în natură.*

Deci în privința magazinajului se aplică, în primul rând, regulile privind depozitul în măsura în care nu contravin regulilor ce reglementează magazinajul. Din punct de vedere etimologic, cuvântul „magazinaj” provine de la magazie ceea ce înseamnă depozit, antrepozit sau hambar, de aici rezultă că el este același contract de depozit cu careva caracteristici sau particularități specifice.

Scopul instituirii magazinajului constă nu doar în asigurarea integrității bunului, dar și pentru a crea condiții în care pe timpul aflării lui în depozit, circuitul său economic să continue. Astfel, cel ce a depus bunul în magazinaj are drept scop realizarea acestuia pe viitor și chiar poate conta în acest sens pe ajutorul nemijlocit al magazinerului. [4, p. 122] Acestea din urmă, rezultând din particularitățile specifice ale magazinajului, fapt pentru care și s-a convenit includerea lui într-un capitol aparte al Codului civil.

În calitate de depozitar apare magazinerul, care desfășoară o activitate de antreprenariat ce constă în prestarea acestor servicii ca sursă principală a venitului. În conformitate cu art.1574 CC RM, magazinerul trebuie să asigure înmagazinarea și păstrarea bunurilor preluate cu diligența unui bun profesionist. În calitate de deponent va fi, de asemenea, o persoană fizică sau juridică ca antreprenor, aceasta rezultând din complexitatea raporturilor de magazinaj care în mare măsură au un exprimat caracter de afaceri. Deponentul poate fi atât proprietarul bunului, cât și posesorul lui legal (mandatar, comisionar, chiriaș etc.). Obligația principală este de a păstra bunul, de aceea magazinerul trebuie să execute această obligație atâta timp, cât nu s-a făcut remiterea bunului. Este simetric, predarea efectivă a bunului, fără realizarea acordului de voință ori lăsarea lui la domiciliul unei persoane, fără acordul ori înștiințarea acestuia nu înseamnă executarea contractului de depozit. [5, p. 112]

Trecerea bunului se va realiza prin remiterea materială a lui sau, după cum spun juriștii români, tradițiunea bunului. Așadar, în contractul de magazinaj remiterea bunului se va realiza prin transmiterea lui de către deponent magazinerului, deci deponentul va fi transmitătorul, iar magazinerul, receptor al bunului. Odată ce bunul a fost transmis, se nasc drepturile și obligațiile părților. Există însă situații când predarea bunului nu are efectiv loc, deoarece el se află în posesia magazinerului. De exemplu, a fost împrumutat un bun unei persoane, iar după ce aceasta s-a folosit de el, împrumutătorul îi cere să i-l păstreze în depozit o perioadă de timp. În acest caz e suficient doar consimțământul părților, contractul de împrumut transformându-se într-unul de depozit. [6, p. 287]

Deci magazinajul, ca și depozitul, este un contract real – aceasta fiind regula generală, este însă posibil ca depozitul să fie și consensual. Astfel, al. 2, art. 402 a vechiului Cod Civil al Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești admitea posibilitatea ca depozitul să fie și con-



sensual, adică poate fi încheiat prin simpla manifestare de voință a părților, nefiind însoțită de condiția unei forme anumite. Dacă părțile și conveneau să însoțească realizarea voinței cu vreun înscris, o făceau, dar nu pentru validarea contractului, ci pentru a se asigura cu un mijloc de probă. În așa fel, între părți, putea fi încheiat un contract verbal sau chiar scris, prin care să fie prevăzută obligația depozitarului de a primi în depozit bunuri care îi vor fi predate de cealaltă parte pe viitor. [2] E de menționat că norma dată presupunea această posibilitate doar pentru organizațiile socialiste.

Traducând această condiție la noile raporturi sociale, putem spune că acestea pot fi întreprinderile și persoanele fizice cu calitate de antreprenor, care sunt specializate și exercită o activitate de prestare a serviciilor de depozit. Astfel, consensual va fi contractul încheiat de un combinat de produse lactate și o întreprindere frigorifică, privind obligația ultimei de a primi la păstrare producția fabricată de combinat. De regulă, depozitul consensual se încheie cu depozitarul a cărui activitate de bază este prestarea acestor servicii, adică este un depozitar profesional.

Caracterul oneros este specific pentru depozitul în care în calitate de depozitari apar acei pentru care păstrarea constituie activitatea antreprenorială de bază. Același lucru prevede și alin. 1 al art.1539 CCRM: „În cazul în care depozitarul este un profesionist, se consideră că asupra remunerării s-a convenit în mod tacit”. Aceasta însă nu impune o interdicție de a încheia contractul de depozit pentru o singură sau mai multe ori cu caracter izolat contra unor remunerații și de către persoane care nu sunt antreprenori.

Întreprinderile care desfășoară activitatea de antreprenariat, mai rar persoanele fizice și juridice care nu desfășoară o astfel de activitate, pot fi cointerestate ca lor să li se garanteze transmiterea, de la alte persoane fizice sau juridice, a bunurilor în depozit, inclusiv cu caracter de regularitate. [8, p. 5] De aici, evident, reiese, că contractul de depozit oneros este și consensual și cu atât mai mult sinalagmatic, deoarece apare obligația față de deponent de a efectua transmiterea bunului și achitarea remunerației în cuantumul prevăzut în contract sau de tarifele stabilite, în cazul contractului de adeziune.

Reieșind din caracterul dispozitiv al normei ce se conține în art.1539 CC RM, conchidem că legea în egală măsură acceptă atât păstrarea gratuită, cât și cea cu plată. Acestea din urmă se adevăresc pe deplin prin faptul că în uzul practic e larg răspândit, mai ales între persoanele fizice, depozitul gratuit, iar în cazul când depozitarul desfășoară o asemenea activitate cu titlul de profesiune se prezumă că acesta va fi oneros. Evident, că contractul de magazinaj este cu predominanța titlului oneros.

Depozitul, de regulă, este discutat ca un contract unilateral. Deci depozitul este un contract care dă naștere la obligații numai în sarcina unei părți. O parte, și anume deponentul este numai creditor, iar cealaltă, depozitarul, numai debitor.

Astfel, contractul creează obligații numai în sarcina depozitarului, chiar dacă ulterior, pe parcursul executării lui, se pot naște obligații și în sarcina deponentului. Aceste obligații rezultă din cauze extracontractuale, cum ar fi delictele civile, gestiunile de afaceri ș. a. [9, p. 277] Există însă și alte păreri conform cărora, după încheierea contractului de depozit, în mod ocazional se pot naște obligații și în sarcina creditorului – deponent, obligații care nu și le-a asumat inițial. Dacă depozitarul a făcut unele cheltuieli pentru conservarea bunului aflat în depozit, deponentul va fi obligat să-i plătească valoarea acestora. Într-o asemenea situație, precum și în altele similare se constată că există obligații în sarcina ambelor părți contractante. În literatura de specialitate, asemenea contracte sunt denumite „contracte sinalagmatice imperfecte”. Acestea poartă denumirea dată, deoarece obligațiile celor două părți, deși reciproce, nu sunt și interdependente. [10, p. 605] Majoritatea autorilor români, neagă existența contractelor sinalagmatice imperfecte, trecându-le în categoria celor unilaterale. Astfel, ei

contrazic posibilitatea că depozitul clasic (gratuit și real) să posede caracterul unui contract bilateral.

Un mod diferit, față de cel al doctrinei civile române, de tratare a acestei probleme, o au savanții ruși, care au legiferat în codul civil contractul de magazinaj (art. 907, al Codului civil al Federației Ruse din 2018). Astfel, se susține că, necătând la faptul încheierii depozitului, mai întâi de toate în interesul deponentului, mai convingătoare, totuși, este părerea conform căreia drepturi și obligații posedă ambele părți, inclusiv atunci când contractul de depozit este gratuit și real.

Desigur că nu se poate confirma, că acestea sunt repartizate într-un quantum egal între părți, deoarece chiar din start, reieșind din scopul contractului, deponentul beneficiază de mai multe posibilități, decât depozitarul. În orice caz două obligații, și anume de a achita cheltuielile suportate de depozitar în vederea conservării bunului din depozit și de a-și ridica bunurile depozitate se instituie în sarcina deponentului, practic în toate cazurile. [11, p. 605]

Necătând la aceste pledări doctrinale, regula generală rămâne a fi că depozitul este un contract unilateral. Aceasta se argumentează pe deplin prin exemplul păstrării la garderoba unei instituții sau întreprinderi, unde persoana transmitând haina depozitarului, îl însărcinează pe ultimul cu obligația de a o păstra și a o restitui la cerere, pe când primului îi revine doar dreptul de a o percepe înapoi.

Magazinajul este un contract, de regulă, oneros, el poate fi atât real, cât și consensual și sinalagmatic, are un caracter public. Acest contract este supus condițiilor formei scrise.

Specificul magazinajului reiese și din prevederile art. 1581 al CC RM care stabilește că la primirea lucrurilor, magazinerul are obligația să elibereze o recipisă de magazinaj. Reieșind din regulile impuse de legiuitor conținutului acestei recipise, putem spune că aceasta are destule semne de a fi considerată drept formă scrisă a contractului. Soarta recipisei de mai departe, se constituie cel mai important caracter specific al magazinajului. Astfel, persoana care ridică bunurile din depozit, poate fi diferită de persoana care le-a transmis spre păstrare, adică deponentul. Acestea rezultând din faptul că recipisa poate deveni cu titlu de valoare. În această ordine de idei și în temeiul prevederilor Codului civil al Republicii Moldova, recipisa de magazinaj poate fi de trei feluri: - recipisă de magazinaj simplă, recipisă de magazinaj la ordin și recipisă de magazinaj cu drept de gaj.

Recipisa simplă este un act care adevărește faptul transmiterii bunului spre păstrare și deci a încheierii contractului. În cazul recipisei la ordin, beneficiar al dreptului de a ridica bunul aflat în depozit poate fi orice persoană, posesoare legală a recipisei. Astfel, dacă magazinerul a întocmit o recipisă de magazinaj la ordin, aceasta poate fi transmisă unui terț prin andosare. Deci deponentul poate andosa recipisa de magazinaj unei persoane terțe în vederea stingerii unei obligații, iar ultima, la rândul său, o poate transmite unei alte persoane, în așa fel aflându-ne în prezența unei cesiuni de creanță. Magazinerul va elibera, în acest caz, bunul depozitat deținătorului legal al recipisei. Mai mult ca atât, magazinerul nu este obligat să verifice autenticitatea andosamentelor, ci livrarea se va atesta prin simpla înscriere pe recipisa de înmagazinare.

Posesorul recipisei de magazinaj poate greva bunul înmagazinat, drept garanție pentru o altă creanță, dacă bunul rămâne în depozit. Ca urmare a neexecutării obligației garantate prin gaj, creditorul gajist poate să-și satisfacă creanțele din bunurile gajate aflate în magazinaj. Creditorul gajist, la ridicarea bunului din depozit, va trebui să prezinte magazinerului chitanța de magazinaj cu drept de gaj, precum și andosamentul care trebuie să indice quantumul creanței.

În conformitate cu articolul 1582 CCRM, recipisa de magazinaj trebuie să conțină:

- a) data întocmirii și numărul înscrierii în registrul de magazinaj;
- b) numele sau denumirea și adresa persoanei ale cărei bunuri se înmagazinează;

- c) locul de înmagazinare;
- d) regulile magazinajului;
- e) cantitatea (numărul, măsura ori greutatea) bunurilor înmagazinate și calitatea, iar în cazul bunurilor ambalate, descrierea ambalajului;
- f) costul de magazinaj, alte costuri care pot să apară;
- g) faptul ca bunul înmagazinat trebuie sau nu asigurat și, după caz, costul de asigurare;
- h) termenul magazinajului și data expirării lui ori inexistența termenului;
- i) alte date, la alegerea părților;
- j) semnătura magazinerului și stampila.

Lipsa unor date nu poate invalida recipisa de magazinaj. Articolul 1585 CC RM prevede că, în cazul în care recipisa de magazinaj a fost transmisă prin andosare, magazinerul răspunde față de posesorul legitim al recipisei pentru exactitatea datelor înscrise în ea dacă nu s-a consemnat prin înscriere pe recipisă că aceste date se bazează exclusiv pe comunicările deponentului sau ale unui terț.

Dacă magazinerul cunoștea inexactitatea datelor, va răspunde și atunci când a înscris în recipisă o consemnare de felul celor menționate la alin. (1). În cazul unui magazinaj de colectare, magazinerul nu are dreptul să înscrie în recipisă consemnări de felul celor menționate la alin. (1).

Articolul 1586 CC RM prevede că dacă recipisa de înmagazinare este distrusă sau pierdută în alt mod, cel îndreptățit poate cere, pe calea procedurii anunțului public, declararea nulității ei și întocmirea unei noi recipise. În acest caz, se aplică dispozițiile speciale ale Codului de procedură civilă. În baza unei hotărâri judecătorești, magazinerul va întocmi o a doua recipisă de magazinaj și o a doua recipisă de gaj al înmagazinării, după caz.

În literatura de specialitate a unor state, inclusiv a Federației Ruse (în art. 912 alin. (2) C. civ. FR), este reglementat un al treilea tip al recipisei de magazinaj, și anume: „recipisa dublă de magazinaj” care este alcătuită din recipisa de înmagazinare și recipisa de gaj al înmagazinării (warrant). Formal, Codul civil al Republicii Moldova nu constituie o astfel de categorie, comparativ cu cel al Federației Ruse, însă în practică consecințele eliberării ei, pe lângă recipisa de magazinaj, conduce la aceleași consecințe juridice. Părțile recipisei duble de magazinaj pot fi separate și circula independent, însă eliberarea mărfii de către magaziner presupune prezentarea ambelor părți sau prezentarea recipisei de magazinaj și a documentelor care adeveresc achitarea datoriei garantate prin recipisa de gaj al înmagazinării. Un moment ce ține de circulația numai a recipisei de înmagazinare este că ea poate fi transmisă ulterior de către deținător, fără acordul deținătorului recipisei de gaj. [12, p.152-153]

O altă particularitate a magazinajului este că magazinerul în vederea satisfacerii creanțelor sale față de deponent, ce rezultă din costurile de păstrare, are un drept de gaj asupra bunului atâta timp, cât acesta se află în posesia sa, adică în depozit.

Alături de aceste recipise, mai ales în cazul încheierii unui contract consensual de depozit, părțile pot întocmi un contract într-o formă obișnuită scrisă, în care să fixeze nu doar obligația magazinerului de a primi spre păstrare un bun la un termen anumit, ci și regimul păstrării, condițiile de păstrare, condițiile achitării cheltuielilor imprevizibile în vederea asigurării integrității bunului, precum și alte servicii de care ar putea beneficia deponentul.

Magazinerul, în conformitate cu prevederile CC RM, dispune de drepturi și obligații.

Astfel, articolul 1575 CC RM prevede că magazinerul nu este obligat, dacă legea sau contractul nu prevede altfel, să constate la preluarea bunurilor cantitatea (numărul, măsura ori greutatea), genul, felul sau alte caracteristici ale lor.

Dacă bunurile predate spre înmagazinare se află la livrare într-o stare de depreciere sau deteriorare ce poate fi constatată din exterior, magazinerul trebuie să conserve drepturile în despăgubire împotriva transportatorului, să se îngrijească de dovada acestei stări a

bunurilor înmagazinate și să-l anunțe neîntârziat pe deponent. În caz de omisiune, el este obligat să repare prejudiciul produs prin aceasta.

În conformitate cu art. 1576 CC RM, magazinerul este obligat să permită, pe parcursul orelor de lucru, deponentului sau unei alte persoane îndreptățite să ia mostre, să inspecteze bunurile înmagazinate și să adopte măsurile necesare conservării lor.

Dacă se schimbă locul de înmagazinare, dacă au apărut schimbări ale caracteristicilor bunurilor sau dacă asemenea schimbări sunt pe cale de a se produce, magazinerul este obligat să anunțe de îndată faptul acesta. Anunțul va fi făcut către ultimul deținător, cunoscut de magaziner, al recipisei de magazinaj. În caz de omisiune, magazinerul este obligat să repare prejudiciul produs prin aceasta.

Art. 1578 CC RM prevede și răspunderea civilă a magazinerului. Astfel, magazinerul este răspunzător de distrugerea, pierderea ori deteriorarea bunurilor aflate în paza sa, dacă distrugerea, pierderea sau deteriorarea nu s-au produs ca urmare a unor împrejurări care nu pot fi evitate prin grija unui depozitar profesionist.

În cazul înmagazinării unor bunuri determinate generic, magazinerul este îndreptățit să le amestece cu bunuri de același gen doar dacă i s-a permis în mod expres.

Față de stocul total rezultat prin amestec, proprietarii bunurilor amestecate sunt coproprietari pe cote-pați. Cota-parte se determină, în cazul în care nu s-a convenit altfel, în funcție de cantitatea de bunuri înmagazinate.

Magazinerul are dreptul și obligația de a preda fiecărui deponent, din stocul total, partea ce i se cuvine, fără încuviințarea celorlalți deponenți.

Dacă bunul înmagazinat este expus degradării sau dacă se produc modificări ale lui care implică un pericol de depreciere și nu mai este timp pentru prevenirea sau înlăturarea degradării sau deprecierei ori cel îndreptățit, fiind informat, nu a decis în timp util, magazinerul poate organiza vânzarea bunului la licitație. Suma obținută din vânzare conform alin. (1) este predată deponentului după ce au fost reținute cheltuielile de păstrare și vânzare (art. 1580 CC RM). Din conținutul articolului reies și unele drepturi de proprietar ale depozitarului.

Articolul 1590 CC RM prevede dreptul magazinerului de a cere ridicarea bunului înmagazinat. Astfel, magazinerul nu poate cere ridicarea bunului înmagazinat înainte de expirarea termenului convenit pentru magazinaj, iar dacă nu s-a convenit asupra unui astfel de termen, înainte de a expira trei luni de la înmagazinare. Dacă nu s-a convenit asupra unui termen de magazinaj sau dacă păstrează bunul după expirarea termenului, magazinerul poate cere ridicarea bunului numai în urma rezilierii contractului cu respectarea unui termen de preaviz de o lună. Dacă deponentul nu ridică la expirarea termenului de magazinaj bunul înmagazinat, magazinerul are dreptul, în urma unei somații, să vândă bunul la licitație. Aceasta nu poate avea loc înainte de expirarea unei luni de la somație.

După ce creanțele magazinerului decurgând din magazinaj și organizarea licitației au fost satisfăcute din suma obținută din vânzare, restul va fi predat de către magaziner posesorului legitim al recipisei de magazinaj.

*În concluzie*, am putea constata că există o multitudine de particularități ce sunt specifice contractului de magazinaj, prin aceasta se poate menționa și trăsăturile pozitive ale actualului Cod civil, în care, spre deosebire de Codul civil vechi, au fost totuși incluse mai multe norme chemate să ordoneze relațiile de depozit, precum și a unor varietăți ale acestuia (de exemplu, capitolul XXXIII al legii civile în vigoare conține doar 11 articole referitoare la depozit, spre deosebire de care Codul civil actual conține 26 de articole la acest compartiment), în plus s-a introdus un nou tip de depozit – magazinajul, căruia i s-a rezervat un întreg capitol al Codului. Prin includerea magazinajului într-un capitol separat, se presupune, respectiv, și o reglementare mai profundă a acestuia. Acest lucru rezultă din însemnătatea deosebită a tipului dat de

depozit ce o prezintă pentru dezvoltarea raporturilor economice. Includerea acestor reglementări [13], precum și aducerea celor vechi în conformitate cu raporturile noi din societate, creează condiții prielnice pentru dezvoltarea relațiilor de depozit și, respectiv, va contribui la dezvoltarea întregii economii naționale.

### BIBLIOGRAFIE

1. Casapu D. Aspecte privind drepturile și obligațiile depozitarului în cadrul contractului de depozit, în: Revista științifico-practică, 2012, nr.1, p.107-199.
2. Codul civil al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr.719-III din 11.06.2002, Parlamentului Republicii Moldova, în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154-157 din 21.11.2002.
3. Codul Civil al Republicii Sovietice Socialiste Moldovenești. Chișinău, Editura Comitetului Central al PC al Moldovei, 1965 (abrogat).
4. Motică R. I., Moțiu F. Contracte civile. Sinteză, teorie și practică judiciară. București, 2014, 1998, p. 277.
5. Pop L. Teoria generală a obligațiilor. Iași, 1997, p. 605.
6. Safta-Romano E. Drept civil. Contracte Civile. Iași, 1999, p. 287.
7. Urs Iosif R., Angheni S. Drept civil. Contracte civile. Vol. 3, București, 1998, p.112.
8. Velișco L. Natura juridică a recipisei de magazinaj, în: Revista Națională de drept, 2009, nr.10-12, p. 5.
9. Брагинский М. Комментарий к ГК РФ. Хранение. // Хозяйство и право. № 9, Москва, 1996, с. 5.
10. Батыр К. И. Всеобщая история государства и права. Москва, 1998, стр. 26, 35.
11. Калпин А. Г. Гражданское право. Ч. 2, Москва, 2000, с. 383.
12. Толстой Ю. К., Сергеев А.Т. Гражданское право. Ч. 2, Москва, 1999, с. 605.
13. Legea RM nr.133 din 15.11.2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative. Publicat la 14.12.2018 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 467-479. Data intrării în vigoare: 01.03.2019. În: <http://lex.justice.md/md/378416/>

## REPERE PRIVIND APLICAREA NORMELOR JURIDICE ÎN REGLEMENTAREA RELAȚIILOR DE MUNCĂ

### HIGHLIGHTS ON THE APPLICATION OF LEGAL NORMS IN THE REGULATION OF LABOUR RELATIONS

Nicolae ROMANDAȘ,  
doctor în drept, profesor universitar,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*In this article an analysis of the subject matter was made regarding: the application of labor law norms over time in the light of the principle of law; the application of the norms of labor law in space, referring also to the normative acts that constitute sources of this law branch that can be issued by different bodies, whose territorial competence varies from one category to another, the extent of their application in space varies of this competence; the application of labor law norms to persons reflected in art. 3 of the CM of RM. From this legislative text we can conclude that the CM of the RM is mandatory for all units, for all employers - natural or legal persons - both from the public sector and from the private or mixed employing the employed.*

**Keywords:** labor law, labor norm, principle, application, application over time, application over space, application over people

Aplicarea normelor dreptului muncii trebuie examinată sub un triplu aspect, și anume: al aplicării în timp, în spațiu și asupra persoanelor.

*Aplicarea normelor dreptului muncii în timp.* În conformitate cu teoria generală a dreptului, aplicarea actului normativ comportă dimensiuni temporare, care implică producerea efectelor juridice în anumite intervale de timp.

Efectul legii în timp este supus principiului activității legii, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiență deplină și continuă din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei [1]. Legea dispune numai pentru prezent și viitor și nu are efecte juridice pentru trecut. Așadar, trebuie arătat că Codul muncii din 28 martie 2003 a intrat în vigoare la 1 octombrie 2003. Formalitățile pe care le instituie acest Cod (cele ce țin, mai ales, de obligativitatea respectării formei scrise a contractului individual de muncă) nu sunt obligatorii pentru salariații care s-au încadrat în muncă înainte de 01 octombrie 2003, întrucât un asemenea conflict între două legi (Codul muncii din 25 mai 1973 și Codul muncii din 28.03.2003) se soluționează conform principiului *tempus regit actum* [2]. Acesta este deci cazul ultraactivității normei juridice care a ieșit deja din vigoare.

Prin Legea RM nr. 60-XVI din 21.03.2008 [3] legiuitorul s-a pronunțat, în mod expres, pe marginea problemei privind perfectarea în formă scrisă a contractului individual de muncă, încheiat până la data intrării în vigoare a CM al RM. Astfel, art. 58, alin. (1) din CM al RM a fost expus în următoarea redacție: „Contractul individual de muncă se încheie în formă scrisă. Contractul individual de muncă încheiat până la data intrării în vigoare a prezentului cod poate fi perfectat în formă scrisă numai cu acordul părților. Propunerea angajatorului privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă se aduce la cunoștința salariatului,

sub semnătură, prin ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) angajatorului. Propunerea salariatului privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă se aduce la cunoștința angajatorului prin depunerea și înregistrarea cererii lui scrise. Refuzul motivat al uneia dintre părți privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă se comunică celeilalte părți prin răspunsul său scris în decurs de 5 zile lucrătoare”.

Așadar, printr-o astfel de intervenție, legiuitorul nu a reușit să tranșeze situația, ci a complicat-o și mai mult. Presupunem că angajatorul este acel care a înaintat propunerea privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă. Cum se va proceda în cazul în care salariatul va respinge o astfel de propunere fără ca să invoce anumite motive? În ce mod angajatorul poate să se opună unei astfel de atitudini a salariatului? Legiuitorul nu dă răspunsuri adecvate la aceste întrebări.

În statul de drept, publicarea legii are o importanță extrem de mare, deoarece astfel se aduce la cunoștința cetățenilor existența sa.

Pentru a o face cunoscută, legea adoptată și promulgată este publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Astfel, intrarea în vigoare a legii este condiționată de publicarea sa. Constituția Republicii Moldova prevede expres că nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.

Potrivit art. 76 din Constituție, legea intră în vigoare în următoarele cazuri: a) la data publicării sau b) la data prevăzută în textul legii.

În conformitate cu Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/1998, din sensul concret al art. 76 din Constituție pot fi trase următoarele concluzii:

- atunci când data intrării în vigoare nu este indicată în textul legii, data publicării acesteia devine data intrării sale în vigoare;
- nu este obligatoriu ca data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul său, să coincidă cu data publicării acesteia în Monitorul Oficial al Republicii Moldova;
- data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul său, nu poate precede data publicării acesteia.

În ceea ce privește încetarea acțiunii actului normativ, se cere remarcat faptul că aceasta are loc, de regulă, prin abrogare [4].

*Abrogarea actului normativ*, ca procedeu tehnico-juridic prin care actul normativ fără termen își încetează acțiunea prin renunțare la el, poate fi: expresă (directă sau indirectă) sau tacită.

Abrogarea expresă a actului normativ poate avea un caracter direct, atunci când noul act normativ prevede, în mod expres, că vechiul act normativ (sau anumite norme juridice din el) se abrogă. În același timp, menționăm că abrogarea indirectă poate avea loc când noul act normativ nu stipulează, în mod expres, actul normativ care se abrogă (sau anumite norme juridice din el), dar se limitează la prevederea că se abrogă toate actele normative anterioare care contravin noii reglementări.

Abrogarea tacită a actului normativ survine în cazul în care noul act normativ nu conține nicio dispoziție (prevedere) referitoare la acțiunea vechilor norme juridice.

Sistemul de abrogare prevăzut prin Codul muncii din 28 martie 2003 este, în opinia noastră, nereușit. Art. 391, alin. (3) din CM al RM dispune: „Actele legislative și alte acte normative în vigoare ce reglementează raporturile de muncă și alte raporturi nemijlocit legate de acestea se vor aplica în măsura în care nu contravin Codului muncii”. Astfel, cu privire la numeroase acte normative se realizează o abrogare indirectă care, în condițiile actuale, nu apare decât ca un procedeu tehnico-juridic profund dăunător.

În art. 391, alin. (2) din CM al RM, legiuitorul recurge la abrogarea expresă și directă a unor acte legislative care, exceptând Codul muncii al RM din 25.05.1973, au fost adoptate în anul 1993. Prin urmare, în acest caz legiuitorul urma să abroge, în mod expres și direct, toate actele normative din domeniul raporturilor de muncă, anterioare anului 1991, care constituie o expresie a rigorilor orânduirii socialiste.



*Aplicarea normelor dreptului muncii în spațiu.* Ca regulă, normele dreptului muncii sunt aplicabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Totuși, având în vedere că actele normative ce constituie izvoare ale acestei ramuri de drept pot fi emise de organe diferite, a căror competență teritorială variază de la o categorie la alta, întinderea aplicării lor în spațiu variază în funcție de această competență [5].

Folosind drept criteriu competența teritorială a organelor abilitate să emită acte normative în domeniul dreptului muncii, acestea pot fi clasificate în felul următor:

a) acte normative care se aplică pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Această categorie de acte este formată din acte normative emise de către organele legislative (Parlamentul Republicii Moldova) și cele executive (Guvernul Republicii Moldova, ministerele și departamentele). Din această categorie de acte normative fac parte: Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, legile organice și ordinare, hotărârile și dispozițiile Guvernului Republicii Moldova, regulamentele și instrucțiunile ministerelor și departamentelor etc.;

b) actele normative care se aplică în limitele teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale. Din această categorie fac parte convențiile colective încheiate la nivel teritorial (raional), deciziile consiliului raional și dispozițiile primarului. În măsura în care aceste acte normative reglementează relațiile de muncă, ele devin izvoare ale dreptului muncii;

c) actele normative care se aplică numai în cadrul unităților. Din această categorie fac parte: regulamentul intern al unității, contractul colectiv de muncă, regulamentele și instrucțiunile proprii etc.

*Aplicarea normelor dreptului muncii asupra persoanelor.* Modul de aplicare a normelor dreptului muncii asupra persoanelor este reflectat în art. 3 din CM al RM. Astfel, dispozițiile acestui Cod sunt aplicabile față de: salariații cetățeni ai Republicii Moldova, încadrați în baza unui contract individual de muncă; salariații cetățeni străini sau apatrizi, încadrați în baza unui contract individual de muncă, care prestează muncă pentru un angajator care își desfășoară activitatea în Republica Moldova; salariații cetățeni ai Republicii Moldova care activează la misiunile diplomatice ale Republicii Moldova de peste hotare; angajatorii, persoane fizice sau juridice din sectorul public, privat sau mixt, care folosesc munca salariată; salariații din aparatul asociațiilor obștești, religioase, sindicale, patronale, al fundațiilor, partidelor și altor organizații necomerciale care folosesc munca salariată.

Din acest text legislativ putem desprinde concluzia că CM al RM este obligatoriu pentru toate unitățile, pentru toți angajatorii persoane fizice sau juridice – atât din sectorul public, cât și din cel privat sau mixt care folosesc munca salariată.

Abordând problematica ce vizează aplicarea legislației muncii în privința unităților (angajatorilor), putem trage concluzia că atât CM al RM cât și alte acte legislative din domeniul enunțat se aplică în mod necondiționat. Așadar, legislația muncii Republicii Moldova nu dispune de o limită necesară de elasticitate, întrucât prezintă un caracter imperativ (obligatoriu) atât pentru unități care au în statele de personal zeci sau sute de angajați, cât și pentru microîntreprinderi sau întreprinderi mici. Criteriile privind recunoașterea agentului economic ca fiind microîntreprindere, întreprindere mică sau mijlocie sunt stabilite în legislația în vigoare. În acest sens, invocăm prevederile art. 2, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 206/2006 „Privind susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-130 din 11.08.2006), potrivit căruia se recunoaște ca întreprindere micro-agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de, cel mult, 9 persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de, cel mult, 3 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 3 milioane de lei. În același timp, este întreprindere mică agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de, cel mult, 49 de persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de, cel mult,

25 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 25 milioane de lei.

În sensul Legii Republicii Moldova nr. 206/2006, se consideră întreprindere mijlocie agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de, cel mult, 249 de persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de, cel mult, 50 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 50 milioane de lei.

În cele din urmă, menționăm faptul că în cuprinsul Legii Republicii Moldova nr. 206/2006 nu este statuată expres obligația statului de a susține sectorul întreprinderilor mici și mijlocii și de a-i acorda anumite facilități în domeniul raporturilor juridice de muncă.

Așadar, considerăm că reglementările cuprinse în CM al RM au un caracter rigid și sunt aplicabile, în special, modelului de producție fordist.

Nu putem trece cu vederea opinia exprimată de savantul Nicolae Sadovei, care, în articolul intitulat *Noul Cod al muncii al Republicii Moldova* (2003), menționează: „Examinând noul Cod al muncii al Republicii Moldova, involuntar îți închipui o zonă industrială clasică, în care șiruri de muncitori curg, la ore fixe, în câteva ture spre halele marilor uzine și fabrici și execută, o perioadă de timp strict determinată, o serie de operații mai mult sau mai puțin monocalificate și monocomplexe, dar destul de monotone... Din nefericire, noul nostru Cod al muncii este un cod pur industrial, un cod al „gulerelor albastre”, munca prestatorilor de servicii aflându-se, sub aspectul reglementării ei, în cel mai bun caz, pe plan secund. Un stat modern are nevoie de acte normative în domeniul raporturilor de muncă menite să susțină atât salariatul cât și angajatorul care coabitează într-o economie dinamică, ușor adaptabilă și profitabilă, într-o economie a serviciilor, a producătorilor, vânzătorilor și cumpărătorilor de informație...” [6].

Trebuie evidențiat faptul că legislația muncii a Republicii Moldova contribuie la înfăptuirea diferențierii reglementării juridice a muncii doar în cazul angajatorilor persoane fizice. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 284-288 din CM al RM, munca salariaților care lucrează la angajatori persoane fizice cade sub incidența regimului juridic predominant dispozitiv-contractual.

În aceste condiții, reglementarea unei multitudini de aspecte privind prestarea muncii este lăsată la discreția părților contractante. Cu titlu de exemplu, conform art. 284 din CM al RM, la înțelegerea părților, contractul individual de muncă între salariat și angajator persoană fizică poate fi încheiat atât pe o durată nedeterminată, cât și pe una determinată, un lucru inadmisibil în privința altor categorii de angajatori care, la încheierea contractului individual de muncă pe o durată determinată, trebuie să respecte întocmai prevederile art. 54-55 din Codul muncii al RM.

Cel mai ilustrativ exemplu al diferențierii reglementării juridice a muncii în cazul angajatorilor persoane fizice îl constituie faptul că modificarea clauzelor contractului individual de muncă este operată la inițiativa angajatorului persoană fizică (cu alte cuvinte, în mod unilateral), cu condiția preavizării salariatului, în formă scrisă, cu, cel puțin, 14 zile calendaristice înainte. Totodată, observăm că, în temeiul art. 287 din CM al RM, legiuitorul instituie o procedură simplificată de încetare a contractului individual de muncă, încheiat cu angajatorul persoană fizică. Faptul că legislația muncii a RM se aplică în mod necondiționat o deosebește de legislațiile altor state. Astfel, în Germania, Legea privind protecția împotriva concedierii din 1969 („Kündigungsschutzgesetz”) se aplică doar în privința acelor unități care au în statele de personal mai mult de 10 angajați. Un alt exemplu ce poate fi invocat aici îl reprezintă reglementările cuprinse în legislația portugheză. Astfel, Codul muncii al Portugaliei clasifică angajatorii în mai multe categorii în funcție de numărul de salariați.

Art. 91 din CM al Portugaliei face distincția dintre microîntreprinderi (mai puțin de 10 angajați), întreprinderi mici (între 10 și 50 de angajați), întreprinderi mijlocii (51-200) și întreprinderi mari (mai mult de 200 de angajați). În cazul microîntreprinderilor, procedura de

concediere a salariaților este una simplificată, iar reintegrarea angajaților nu poartă un caracter obligatoriu [7].

Este regretabil faptul că legiuitorul moldovean nu consacră, în art. 3 din CM al RM, sub incidența cărei legislații se vor afla salariații cetățeni ai Republicii Moldova, încadrați în baza unui contract individual de muncă și care prestează activitatea în străinătate în baza unor contracte încheiate cu un angajator moldovean. În opinia noastră, pentru acoperirea acestui gol legislativ, legiuitorul poate opta pentru una dintre posibilele soluții, inspirându-se din legislația română. Astfel, conform art. 2, lit. b) din Codul muncii al României [8], dispozițiile cuprinse în Codul muncii se aplică cetățenilor români încadrați cu contract individual de muncă și care prestează activitatea în străinătate, în baza unor contracte încheiate cu un angajator român, cu excepția cazului în care legislația statului pe al cărui teritoriu se execută contractul individual de muncă este mai favorabilă.

Salariaților cetățeni ai Republicii Moldova care prestează muncă în străinătate în baza unor contracte individuale de muncă încheiate cu angajatori străini, prevederile CM al RM nu li se aplică decât dacă legea moldovenească este legea aplicabilă aleasă de părți (lex voluntatis) potrivit prevederilor art. 1610, alin. (1) din Codul civil al Republicii Moldova (în continuare – CC al RM) [9]. Mai mult, determinarea legii aplicabile trebuie să fie expresă sau să rezulte din conținutul contractului ori din alte împrejurări.

În Uniunea Europeană, în situația în care există un conflict de legi, se aplică Regulamentul (CE) nr. 593/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (cunoscut sub denumirea de „Roma I”) [10].

Astfel, ținând cont de cuprinsul art. 8 al Regulamentului menționat, trebuie să ne conducem de următorul algoritm:

1) *dacă părțile nu au ales legea aplicabilă contractului individual de muncă*, se va aplica în ordine: legea țării în care sau,

a) în lipsă, din care angajatul își desfășoară în mod obișnuit activitatea în executarea contractului. În cazul în care lucrătorul este angajat temporar într-o altă țară, nu se consideră că și-a schimbat locul de desfășurare a muncii în mod obișnuit;

b) legea țării în care este situată unitatea angajatoare;

c) în situația în care din circumstanțele de ansamblu ale cazului rezultă că respectivul contract are o legătură mai strânsă cu o altă țară decât cea menționată la lit. a) sau b), se aplică legea acelei alte țări;

2) *dacă părțile au ales legea aplicabilă contractului individual de muncă*, o astfel de alegere nu poate priva angajatul de protecția acordată acestuia în temeiul dispozițiilor de la care nu se poate deroga prin convenție în virtutea legii care, în absența unei alegeri, ar fi fost aplicabilă în temeiul pct. 1).

Merită relevat faptul că legislația RM instituie o serie de condiții privind angajarea provizorie în muncă în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova. Astfel, luând în considerare prevederile art. 16 din Legea RM nr. 180/2008 „Cu privire la migrația de muncă” [11], în cazul în care cetățeanul Republicii Moldova se angajează provizoriu în muncă în străinătate în mod individual, el este în drept, în vederea asigurării protecției sale, să îndeplinească următoarele condiții:

a) să obțină un contract individual de muncă;

b) să înregistreze contractul individual de muncă la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă;

c) să înregistreze contractul individual de muncă la Casa Națională de Asigurări Sociale și să achite contribuțiile de asigurări sociale;

d) să prezinte la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă documentul de

confirmare, emis de organul competent de protecție a copiilor din raionul (sectorul) de domiciliu al părinților, privind luarea la evidență a copiilor minori care rămân în țară.

Chiar dacă reglementările menționate au menirea să asigure protecția lucrătorului emigrant, ele, în schimb, ridică problema dublei impuneri la achitarea contribuțiilor de asigurări sociale, lucrătorul emigrant fiind nevoit să le achite atât în Republica Moldova, cât și în statul în care va presta muncă.

Din punctul de vedere al subiecților, izvoarele dreptului muncii se împart în două categorii de bază: a) izvoare cu vocație generală de aplicare, adică acele izvoare care sunt aplicabile tuturor categoriilor de salariați. Astfel, la această categorie de izvoare se raportează: Codul muncii al Republicii Moldova; Legea securității și sănătății în muncă, nr. 186 din 10 iulie 2008; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 426 din 26.04.04 „Privind aprobarea Modulului de calculare a salariului mediu” 179 ș. a.; b) izvoare cu vocație specială (aplicabile anumitor categorii de salariați). Din această categorie de izvoare fac parte: Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1273 din 19A.11.04 „Cu privire la aprobarea Nomenclatorului lucrărilor sezoniere” [12]; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 435 din 23.04.2007 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la acordarea unor garanții și compensații salariaților care îmbină munca cu studiile” [13]; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1254 din 15.11.2004 „Pentru aprobarea Regulamentului privind retribuirea muncii pentru anumite categorii de salariați cărora li se stabilește durata redusă a timpului de muncă” [14].

## BIBLIOGRAFIE

1. A se vedea pentru dezvoltări: Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 29.10.1998 „Privind interpretarea art. 76 din Constituția Republicii Moldova”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 100-102 din 12.11.1998.
2. Ioan Vida, Acțiunea normei juridice în timp. În: „Dreptul” nr. 3, 2005, p. 93.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 115-116 din 01.07.2008.
4. A se vedea în acest sens: Teoria generală a dreptului. Manual / Gheorghe Avornic, Elena Aramă, Boris Negru, Ruslan Costaș, Chișinău, Cartier, 2004, p. 258-267.
5. Adrian Leik, Mihai Mantale, Gheorghe Filip, op. cit., p. 45.
6. Nicolae Sadovei, Noul Cod al muncii al Republicii Moldova. În: „Revista de drept privat” nr. 2, 2003, p. 103-104.
7. Termination of employment relationships. Legal situation in the Member States of the European Union, European Commission, 2006, p. 22-24.  
În: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4623&langId=en> (accesat la 20 februarie 2011).
8. Codul muncii comentat și adnotat cu legislație, doctrină și jurisprudență, vol. I / Coord.: Alexandru Țiclea, București, Universul Juridic, 2008, p. 31.
9. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22.06.2002.
10. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:177:0006:0016:RO:P> DF (accesat la 03.10.2011).
11. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162-164 din 29.08.2008.
12. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 73-76 din 07.05.2004.
13. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 212-217 din 19.11.2004.
14. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 60-63 din 04.05.2007.

## СОСТАВ УЧАСТНИКОВ НАЛОГОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ В ГРУЗИИ И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### COMPOSITION OF PARTICIPANTS IN TAX LEGAL RELATIONS AND LEGAL REGULATION OF TAX CONTROL IN GEORGIA AND THE RUSSIAN FEDERATION

Р. А. ШЕПЕНКО,  
профессор, доктор юридических наук,  
профессор кафедры административного и  
финансового права МГИМО МИД России

#### SUMMARY

*Generally, in implementing the principle of self-determination of peoples there is a close relationship of the new states' legal provisions with legal provisions of the state from which the withdrawal took place and/or with similar provisions of other states that also declared their independence. In the given article the issues of legal provisions' similarities using the example of certain aspects of the participants of tax relations and legal regulation of tax control in Georgia and the Russian Federation are considered.*

**Keywords:** *code, the participants of tax legal relations, partnership, avoiding double taxation, tax control, subsequent inspection of the goods after the release, Soviet Union, Georgia, Russia.*

При реализации принципа самоопределения народов, как правило, сохраняется тесная взаимосвязь правовых предписаний нового государства с нормами государства, из которого состоялся выход и/или с аналогичными положениями других государств, также провозгласивших свою независимость.

По всей видимости, такая ситуация имела место в случае с бывшими республиками Советского Союза. В последующем, конечно, не исключено возникновение отличий в подходах к правовому регулированию одних и тех или иных вопросов, но определенная степень идентичности все же сохраняется.

Проверить это предположение можно на примере отдельных аспектов состава участников налоговых правоотношений и правового регулирования налогового контроля в Грузии и Российской Федерации.

Некоторые вопросы налогового права Грузии уже были изучены [9]. Однако в ходе сопоставления, при более детальном рассмотрении отдельных составляющих правового регулирования выявились положения и выводы, требующие уточнения и более развернутого представления.

На текущий момент цели и задачи состоят в следующем: установить сходства и отличия в правовом регулировании избранных объектов рассмотрения в Грузии и Российской Федерации, а также, в некоторых случаях, степень использования правового наследия царской России и СССР.

Состав участников налоговых правоотношений. Основными субъектами налогового права являются налоговые/таможенные органы, с одной стороны, и налогоплательщики/налоговые агенты, с другой.

В части публичных лиц интерес представляют различные компоненты институциональных основ налогообложения.

В 2007 году три департамента Министерства финансов Грузии: налоговая инспекция, таможенная служба и финансовая полиция были объединены в Службу доходов [8, p. 75].

Этот пример не сопоставим с текущей организацией налоговых и таможенных органов в России. Хотя налоговые органы России тоже не раз меняли свое название, создавалась и налоговая полиция, а таможенные органы, начиная еще с советских времен, постоянно переподчиняются.

Относящиеся вопросы по праву могут стать темой самостоятельного исследования.

В части частных лиц интерес также представляют разные составляющие. Одна из них — статус товарищества для целей налогообложения, который не всегда четко определен в налоговом законодательстве.

В п. 2 ст. 96 Налогового кодекса Грузии 2010 года закреплено, что товарищества и другие аналогичные образования уплачивают налог на прибыль с учетом ст. 143. В этой статье интерес представляют, в частности, нормы п. 4 и 10, которые устанавливают следующее:

- в случае если осуществляется распределение налогооблагаемой прибыли и владелец доли налогооблагаемой прибыли не является налогоплательщиком, зарегистрированным в налоговом органе, товарищество обязано удержать налог у источника в соответствии со ст. 154 Налогового кодекса;

- товарищество обязано в срок, предусмотренный ст. 153 Налогового кодекса, представить в налоговый орган по месту налогового учета декларацию, содержащую информацию о размере налогооблагаемой прибыли (убытка) и ее (его) распределении между его членами, в порядке, установленном министром финансов.

Следует обратить внимание на то, что товарищества названы плательщиками сборов в ст. 1 и 6 Закона Грузии 1998 года «О системе сборов».

По всей видимости, несмотря на то, что в силу ст. 930 Гражданского кодекса Грузии 1997 года товарищества не являются юридическими лицами, они обладают налоговым статусом.

Положения Налогового кодекса РФ 1998 года о товариществах (партнерствах) можно разделить на две группы.

С одной стороны, партнерство и товарищество включены в понятие «иностранная структура без образования юридического лица», представленное в п. 2 ст. 11 Налогового кодекса РФ.

С другой стороны, налогоплательщиками, плательщиками сборов, плательщиками страховых взносов ст. 19 Налогового кодекса РФ признаются организации и физические лица, на которых в соответствии с кодексом возложена обязанность уплачивать соответственно налоги, сборы, страховые взносы.

Из п. 2 ст. 11 Налогового кодекса РФ следует, что организации — это, в первую очередь, юридические лица.

В ст. 19 Налогового кодекса РФ определено, что иностранные структуры без образования юридического лица признаются налогоплательщиками в случаях, предусмотренных кодексом. Вопрос таких случаев требует отдельного рассмотрения. При этом следует помнить о существовании разных видов товариществ.



В целом, можно указать на различающийся и, вместе с тем, все же недостаточно четко определенный статус товариществ по налоговому законодательству Грузии и России. Убедительным доказательством второго утверждения являются вопросы, возникающие при разрешении споров.

Важно подчеркнуть, это отличие в налоговом статусе товариществ (партнерств) не влияет на содержание соглашений об устранении двойного налогообложения.

У Советского Союза была скромная история и практика заключения соглашений об устранении двойного налогообложения. Считается, что первый такой международный договор был заключен в 1925 году с Германией [3, р. 13-36]. Двусторонние конвенции и соглашения непосредственно об устранении двойного налогообложения были заключены с 11 государствами, причем все в 80-е годы XX века.

Закономерно, что в отсутствие исторических ориентиров, недавно образованные государства в малоизвестной для себя сфере правового регулирования соглашаются с шаблонами норм другой договаривающейся стороны.

Известно, что товарищество не рассматривается как резидент Великобритании, так как не несет обязанностей по уплате налоговых платежей. После разрешения дела «*Pedmore v. IRC*» [1], власти этого государства настаивают на включении в соглашения об устранении двойного налогообложения специальной оговорки.

В п. 1(d) ст. 3 Соглашения между Правительством Грузии и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об избежании двойного налогообложения и предотвращении налогового уклонения в отношении налогов на доход и капитал (Лондон, 2004 г.) определено, что термин «лицо» включает в себя индивидуума, компанию и другие группы лиц, но не включает товарищества.

Аналогичная оговорка включена в п. 1(e) ст. 3 Конвенции между Правительством РФ и Правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и прирост стоимости имущества (Москва, 1994 г.).

Это один из примеров типовых норм другой договаривающейся стороны. Его нельзя считать идентичным подходам, принятым в бывших республиках Советского Союза. Вопрос заключается исключительно в практике властей Великобритании, которые настаивают на наличии соответствующей оговорки.

Правовое регулирование налогового контроля. Грузинские ученые характеризуют налоговый контроль как специализированный (только в отношении налогов) внешний (за пределами учреждения) государственный контроль, который обеспечивает защиту налогового законодательства, надлежащее исчисление, полную и своевременную уплату налогов в бюджет [11, р. 463].

В налоговом законодательстве царской России можно встретить различные указания о наблюдении/ревизии. Соответствующие установления прописывались отдельно в отношении каждого налога. Иногда они сопровождались оговорками. Например, в примечании к ст. 401 Устава о прямых налогах (изд. 1903 г.) определено, что в Закавказье надзор за исполнением положения и проверка торговли и других промыслов могут быть возлагаемы на местные полицейские управления.

В налоговом законодательстве СССР нормы о контроле появились изначально, но связи с налоговым законодательством царской России, за исключением отсутствия налогового кодекса, не просматривается. Некого блока предписаний о налоговом контроле в Советском Союзе сформировано не было, равно, как и нельзя охарактеризовать соответствующие установления как развернутые.



В советских юридических словарях понятие налогового контроля отдельно не выделялось, но налоги иногда упоминались в контексте финансового контроля [10, р. 583] и некоторые определения финансового контроля были довольно близки к налоговому контролю [2, р. 43; 6, р. 5; 7, р. 71]. Однако научная поддержка налогового контроля, похоже, отсутствовала.

Этот вопрос требует дополнительной проработки, но в целом усматриваются основания для утверждения того, что на постсоветском пространстве территории, реализовавшие принцип самоопределения народов, вынуждены были начать формирование собственных норм о налоговом контроле в значительной степени с чистого листа.

Узаконения Налогового кодекса Грузии о налоговом контроле можно разделить на две группы.

В первую группу входят положения об отдельных правах и обязанностях участников правоотношений, а также ряд норм с упоминанием налогового контроля (ст. 41 и 43 о правах и обязанностях налогоплательщика, ст. 49 и 51 о правах и обязанностях налоговых органов и т. д.).

Во вторую группу входят узаконения состоящего из трех глав разд. XII «Налоговый контроль». В этой группе успешно реализован замысел грузинского законодателя, состоящий в разграничении налогового контроля на текущий контроль и налоговые проверки.

В Налоговом кодексе РФ положения о налоговом контроле объединены в гл. 14. С точки зрения состава и содержания правовых норм обращает на себя внимание отличие положений двух кодексов о налоговом контроле. Например, ст. 258 Налогового кодекса Грузии предоставляет налоговым органам право контрольной закупки, являющейся процедурой текущего контроля. Такая возможность не предусмотрена Налоговым кодексом РФ, что не раз приводило к судебным разбирательствам [4; 5].

В п. 2 ст. 310 Налогового кодекса Грузии закреплено, что с введением в действие кодекса утрачивают силу Налоговый кодекс Грузии 2004 года и Таможенный кодекс Грузии 2006 года в отношении налоговых периодов, начинающихся с 2011 года.

В силу того, что Налоговый кодекс Грузии регламентирует не только налоговые, но и таможенные вопросы, налоговый контроль необходимо отличать от таможенного контроля и таможенного надзора. В ст. 207 этого кодекса определено, что таможенный контроль — это отдельные действия, осуществляемые Службой доходов Министерства финансов Грузии, целью которых является обеспечение соблюдения требований законодательства, связанного с ввозом товаров на таможенную территорию Грузии и вывозом с таможенной территории Грузии, а таможенный надзор — совокупность мероприятий, проводимых Службой доходов, целью которых является соблюдение мер торговой политики в отношении товаров.

Наличие в рассматриваемом кодексе установлений о таможенном контроле образует отличие от правового регулирования данного вопроса в России, а также Абхазии и Южной Осетии. На названных территориях вопросы таможенного контроля регламентируются разд. V Таможенного кодекса Абхазии 2000 года и разд. IV Таможенного кодекса Южной Осетии 1997 года.

Пример с объединением налогового и таможенного кодексов подтверждает верность тезиса о том, что в последующем (после реализации принципа самоопределения народов) не исключено возникновение отличий в подходах к правовому регулированию одних и тех или иных вопросов.

Итак, можно констатировать, что, концептуально, налоговое право различных юрисдикций одинаково. Не является исключением и налоговое право Грузии. Отличия носят,

по обыкновению, количественный характер. Тем не менее, не исключены и различия, например, отличающийся подход к статусу товариществ. Несмотря на некоторые отличия предписаний, обусловленные, в частности, объединением налогового и таможенного кодексов, понятийный аппарат, использованный законодателями обоих государств, имеет значительное сходство и во многих случаях идентичен.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Case „Pedmore vs. IRC”. [1987] STC 36, [1989] STC 493.
2. Вознесенский Э. А. Финансовый контроль в СССР. М.: Юр. лит., 1973, 134 с.
3. Падейский Н. А. Двойное обложение как международная финансово-правовая проблема // Публично-правовые исследования (электронный журнал), 2013, № 3, с. 13-36.
4. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ 2008 года № 3125/08 // Вестник ВАС РФ, 2008, № 11.
5. Постановление заместителя Председателя Верховного Суда РФ 2012 года № 45-АД12-4 // Официально не опубликовано.
6. Ровинский Е. А. Советское финансовое право. М.: Юр. лит., 1978, 344 с.
7. Советское финансовое право / отв. ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкин. М., Юр. лит., 1982, 424 с.
8. Чиковани Е., Авалиани М. Модернизация таможенной службы в Грузии: перемены, результаты, перспективы // Кавказ и глобализация. 2011, т. 5. вып. 3-4, с. 73-84.
9. Шепенко Р. А. Очерк налогового права Грузии: опыт исследования публичных финансов в условиях реализации принципа самоопределения народов. М.: МГИМО-Университет, 2017, 322 с.
10. Юридический словарь / гл. ред. П. И. Кудрявцев. В 2-х т. Т. 2. М.: Гос. изд. юр. лит., 1956, 660 с.
11. Надарая Л., Рогава З., Рухадзе К. и др. Комментарий Налогового кодекса Грузии. Книга вторая, 156-310. Тбилиси, 2012.

## SCURTE REFLECȚII ASUPRA UNOR DIMENSIUNI ALE SECURITĂȚII (SECURITATEA NAȚIONALĂ VS SECURITATEA STATULUI)

### BRIEF REFLECTIONS ON CERTAIN DIMENSIONS OF SECURITY (NATIONAL SECURITY VS. STATE SECURITY)

**Gheorghe COSTACHI,**  
doctor habilitat în drept, profesor universitar,  
cercetător științific principal,  
Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

**Irina IACUB,**  
doctor în drept, conferențiar universitar,  
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

#### SUMMARY

*The purpose of this article is to analyze the concepts of «national security» and «state security», based on scientific research and legislation of the Republic of Moldova (National Security Concept of the Republic of Moldova, National Security Strategy of the Republic of Moldova, Law on State Security), to determine their nature and relations.*

**Keyword:** security, national security, state security, threats, state, society, personality.

În ultimele decenii, la nivel mondial, poate fi atestată o abordare distinctă a conceptului de „securitate”, o trecere de la securitatea națională, cu accentul pe apărarea militară a statului, la concepte mai largi, inclusiv, securitatea persoanei, care implică necesitatea asigurării liniștii și bunăstării cetățenilor statului. Pornind de la aceste și alte momente, în ultimul timp a devenit necesară o nouă abordare a politicii de securitate [7, p. 79], mai ales că problema securității a devenit o problemă globală de supraviețuire a omenirii în general [16, p. 260].

Din perspectiva dată, se poate constata că, la moment, problema securității, atât la nivel internațional, cât și la nivelul fiecărui stat, a devenit o problemă-cheie, de care depinde viitorul fiecărui stat în parte, dar și a omenirii în general [19, p. 13; 20, p. 10].

Așadar, „securitatea” reprezintă una dintre cele mai actuale și discutabile probleme în cadrul doctrinei contemporane [13, p. 3]. Chiar dacă nu este una de dată recentă, tot mai mult în ultimul timp se impune necesitatea unei noi abordări a acestei probleme, pornind de la noile condiții și amenințări ale lumii contemporane [19, p. 14; 20, p. 11; 2, p. 104-105].

În contextul investigării fenomenului de securitate, fără îndoială, o importanță distinctă prezintă obiectul și subiecții acesteia. În prezent, în doctrină se recunosc următoarele obiecte ale securității [10, p. 50]: persoana (drepturile și libertățile acesteia); societatea (valorile materiale și spirituale ale acesteia); statul (orânduirea constituțională, suveranitatea și integritatea teritorială a acestuia).

În ceea ce privește subiecții securității, se consideră că unul dintre aceștia este statul, care exercită o serie de funcții în acest domeniu prin intermediul autorităților puterii legislative, executive și judecătorești [10, p. 50]. Din alt punct de vedere [14, p. 39], statul și

societatea se consideră a fi principalele obiecte ale securității și, în același timp, subiecții acesteia, care dispun de drepturi și obligații concrete de a participa la procesul de asigurare a securității.

În știința contemporană, în dependență de cine este subiectul sau obiectul securității – individul, societatea, statul sau comunitatea de state – se determină nivelul securității. În general, se recunoaște existența următoarelor nivele ale securității [14, p. 40]:

- a) securitatea personală sau individuală;
- b) securitatea societală sau securitatea societății;
- c) securitatea națională sau securitatea statului;
- d) securitatea internațională sau securitatea colectivă;
- e) securitatea mondială sau securitatea globală.

Dezvoltând, în special, categoria de „securitate națională” (interesați fiind doar de nivelul statal al securității), precizăm că termenul în cauză a fost utilizat pentru prima dată în anul 1904 de către președintele SUA, T. Roosevelt, în demersul său adresat Congresului SUA. În mare parte, modelul american al securității naționale s-a bazat pe elaborările metodologice ale politologului G. Morgenthau, la mijlocul sec. al XX-lea, în care securitatea națională era înțeleasă ca fiind siguranța cetățenilor, a societății și a statului [18].

Potrivit unor cercetători, termenul securitatea națională reprezintă, practic, o calchiere a categoriei engleze «national security», care poate fi tradusă atât ca securitate națională, cât și ca securitatea statului, aspect adeseori admis de numeroși autori [6, p. 8].

Într-o altă accepțiune, se consideră că noțiunile de securitate națională și securitate a statului nu sunt sinonime, ci noțiuni de sine stătătoare [17, p. 17]. Mai mult, substituirea acestor categorii este inacceptabilă, întrucât securitatea națională este o noțiune generală (este genul), în timp ce securitatea statului este o noțiune concretă (este specia) [15, p. 23].

În particular, cercetătorii susțin că securitatea statului este o noțiune mai îngustă, în timp ce securitatea națională cuprinde în sine toate tipurile de securitate (economică, politică, constituțională, socială, alimentară etc.). La rândul său, securitatea statului, ca parte a securității naționale, se consideră că se reduce, în principal, la aspectul politic, fiind apreciată ca „siguranța instituțiilor și relațiilor (statale și sociale), a conținutului activității acestora, interacțiunii dintre ele, a practicii vieții politice” [8, p. 121].

Nefiind de acord cu această ultimă apreciere, ținem totuși să desprindem din cele expuse faptul că noțiunile analizate sunt de sine stătătoare și se deosebesc prin conținutul lor [20, p. 12].

În acest sens, numeroși autori constată că „securitatea națională ca securitate a națiunii cuprinde: securitatea persoanei (a drepturilor și libertăților sale); securitatea societății (a valorilor materiale și spirituale a acesteia); și securitatea statului (a regimului său constituțional, a suveranității și integrității sale teritoriale)” [5, p. 26; 9, p. 15-17; 12, p. 100]. Fiecare dintre aceste elemente sunt explicate după cum urmează [11, p. 61]:

- *securitatea statului* poate fi atinsă în condițiile existenței unui mecanism eficient de conducere și coordonare a activității forțelor politice și a grupurilor sociale, precum și a instituțiilor de protecție a acestora;

- *securitatea societății* presupune existența instituțiilor sociale, a normelor, a formelor dezvoltate de conștiință socială, care permit realizarea drepturilor și libertăților tuturor grupurilor sociale și opunerea față de acțiunile ce pot duce la dezbinarea societății (inclusiv acțiuni ale statului);

- *securitatea persoanei* constă în formarea unui complex de norme juridice și morale, de instituții și organizații sociale, care i-ar permite să dezvolte și să realizeze necesități și posibilități importante din punct de vedere social, fără a se confrunța cu opoziția din partea statului și a societății.

În încercarea de a determina care este esența și conținutul conceptelor analizate recunoscute oficial în cadrul societății noastre, vom face trimitere la principalele acte (cu caracter politic și normativ) din domeniu, precum sunt: *Concepția securității naționale a Republicii Moldova prevede* [3], *Strategia securității naționale a Republicii Moldova* [1] și *Legea securității statului nr. 618/1995* [4].

Cea mai relevantă prevedere în contextul dat o conține Concepția securității naționale (în pct. 1.2.), potrivit căreia „*securitatea națională reprezintă condiția fundamentală a existenței poporului din Republica Moldova, a statului moldovenesc și este un obiectiv al țării. Obiectivele securității naționale a Republicii Moldova sunt: asigurarea și apărarea independenței, suveranității, integrității teritoriale, ordinii constituționale, dezvoltării democratice, securității interne, consolidarea statalității Republicii Moldova. Un loc aparte în acest sens revine apărării și promovării valorilor, intereselor și obiectivelor naționale. Securitatea națională nu este numai securitatea statului, ci și securitatea societății și a cetățenilor Republicii Moldova, atât pe teritoriul Republicii Moldova, cât și peste hotarele ei*”. După cum se poate observa, în Concepție se recunoaște expres că securitatea națională cuprinde cumulativ securitatea statului, a societății și a cetățenilor, chiar dacă se lasă de înțeles că ponderea principală îi revine securității statului.

În același context, prezintă importanță și unele momente prevăzute de Strategia securității naționale a Republicii Moldova, potrivit căreia „politica de securitate a Republicii Moldova reprezintă un ansamblu de concepte, de norme juridice și de acțiuni orientate spre promovarea și protejarea intereselor naționale prin identificarea, prevenirea și contracararea amenințărilor și a riscurilor cu impact asupra securității statului”. În același timp, se stabilește că „interesele naționale vitale pentru Republica Moldova rezidă în: asigurarea și în apărarea independenței, suveranității, integrității teritoriale, a frontierelor inalienabile ale statului, a siguranței cetățenilor, în respectarea și în protejarea drepturilor și a libertăților omului, în consolidarea democrației, ceea ce permite dezvoltarea unui stat de drept și a unei economii de piață”. La fel ca și în cazul precedent, observăm că se recunoaște (chiar dacă într-o formă indirectă) că interesele naționale vitale ale țării privesc atât cetățeanul, societatea, cât și statul în ansamblul său. Prin aceasta, în opinia noastră, este accentuată o dată în plus distincția dintre conceptele de securitate națională și securitatea statului.

Distincția dată o regăsim confirmată și în *Legea securității statului nr. 618/1995* [4], care în art. 1 prevede că „securitatea statului este parte integrantă a securității naționale”. În același timp, art. 4, alin. (1) din Lege prevede: „Prin amenințări la adresa securității statului se înțelege ansamblul de acțiuni, condiții și factori ce comportă pericol pentru stat, societate și personalitate”. În opinia noastră, această dispoziție (privită prin prisma celor expuse mai sus), determină amenințările nu „la adresa securității statului”, ci „la adresa securității naționale”, odată ce ele comportă pericol atât pentru stat, cât și pentru societate și personalitate. Deci în acest caz legiuitorul deja identifică securitatea statului cu securitatea națională, ceea ce creează o confuzie în domeniu. Evident, acest moment poate fi apreciat, într-adevăr, ca fiind o eroare admisă de legiuitor, mai ales ținând cont de faptul că *Legea* în discuție a fost adoptată cu aproape 25 de ani în urmă.

Dincolo de aceasta însă, rămâne de neînțeles de ce în acest interval de timp nu s-au operat modificările de rigoare în conținutul legii pentru a se clarifica în ce măsură securitatea statului reprezintă o parte a securității naționale. Principala dilemă în context ține de faptul că, potrivit „definiției” din art. 1 al Legii, securitatea statului presupune în esență „protecția suveranității, independenței și integrității teritoriale a țării, a regimului său constituțional, a potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și libertăților legitime ale persoanei”. Observăm că, parțial, acest aspect coincide cu obiectivele securității naționale precizate în *Concepția securității naționale*, enunțate mai sus, și anume „asigurarea și apărarea independenței,

suveranității, integrității teritoriale, ordinii constituționale, dezvoltării democratice, securității interne, consolidării statalității Republicii Moldova”.

Dacă până aici multe lucruri coincid, atunci mai departe - tot mai puține, întrucât în cazul securității statului, protecția este îndreptată împotriva „activității informative și subversive a serviciilor speciale și organizațiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte” (potrivit art. 1 din Lege). Deci, în mare parte, securitatea statului este redusă la protecția (unor valori ale acestuia) față de unele amenințări din exterior (în special, cu tentă de spionaj) sau din partea criminalității. Potrivit art. 4, alin. (4) din Lege, din categoria acestor amenințări fac parte:

a) acțiunile îndreptate spre schimbarea prin violență a regimului constituțional, subminarea sau suprimarea suveranității, independenței și integrității teritoriale a țării (acțiuni ce nu pot fi interpretate în detrimentul pluralismului politic, realizării drepturilor și libertăților constituționale ale omului);

b) activitatea ce contribuie, în mod direct sau indirect, la desfășurarea de acțiuni militare contra țării sau la declanșarea războiului civil;

c) acțiunile militare și alte acțiuni violente care subminează temeliile statului;

d) acțiunile care favorizează apariția de evenimente extraordinare în transporturi, telecomunicații, la unitățile economice și cele de importanță vitală;

e) spionajul, transmiterea informațiilor ce constituie secret de stat altor state, precum și obținerea ori deținerea ilegală a informațiilor ce constituie secret de stat în vederea transmiterii lor unor state străine sau structuri anticonstituționale;

f) trădarea manifestată prin acordarea de ajutor unui stat străin în desfășurarea activității ostile împotriva Republicii Moldova;

g) acțiunile care au ca scop răsturnarea prin violență a autorităților publice legal alese;

h) acțiunile care lezează drepturile și libertățile constituționale ale cetățenilor ce pun în pericol securitatea statului;

i) pregătirea și comiterea actelor teroriste, atentatelor la viața, sănătatea și inviolabilitatea persoanelor oficiale supreme din republică, a oamenilor de stat și frunțașilor vieții publice din alte state aflați în Republica Moldova;

j) sustragerea de armament, muniție, tehnică de luptă, materii explozive, radioactive, substanțe otrăvitoare, substanțe stupefiante, toxice și de altă natură, contrabanda cu acestea, producerea, folosirea, transportarea și păstrarea lor ilegală, dacă prin aceasta sunt atinse interesele de asigurare a securității statului;

k) constituirea de organizații sau grupări ilegale care pun în pericol securitatea statului sau participarea la activitatea acestora;

l) cazurile de crimă organizată și/sau corupție, care subminează securitatea statului.

Evident, este indiscutabilă necesitatea asigurării protecției față de asemenea amenințări și pericole, dar cu toate acestea trebuie să recunoaștem că securitatea persoanei, societății și a statului nu se poate reduce doar la protecția față de ele. Cel puțin, Concepția și Strategia securității naționale prevăd destul de clar acest moment. Mai mult ca atât, nu trebuie să uităm că, în general, asigurarea securității cuprinde nu doar protecție, ci și prevenție, profilaxie, eliminarea consecințelor etc. [2, p. 105].

Pornind de la aceste constatări, conchidem că „securitatea statului” este un concept/fenomen mai îngust decât cel de „securitate națională”, prin ce și se deosebește de aceasta. Ca parte componentă a securității naționale, securitatea statului este strict reglementată de lege în ceea ce privește: sistemul de organe ce o asigură, atribuțiile, principiile asigurării, amenințările la adresa securității statului, principalele direcții de activitate orientate spre asigurarea acesteia etc. În pofida acestui fapt, considerăm că securitatea statului nu poate fi redusă doar

la aspectele reglementate în Legea-cadru (citată mai sus), ci trebuie privită în complex cu securitatea societății și a persoanei, ca elemente ale securității naționale. Sub acest aspect, suntem de părerea că însăși Concepția securității naționale necesită o revizuire substanțială în vederea conturării clare a conținutului și mijloacelor de asigurare atât a securității naționale în ansamblul său, cât și a securității statului, societății și persoanei în mod separat, pe diferite dimensiuni ale acestora. Ignorarea acestui moment face ca politica de securitate a statului să rămână și în continuare a fi una generală, declarativă și selectivă, cu accentuarea doar a anumitor pericole și riscuri și ignorarea altora la fel de importante, care au un impact negativ efectiv mai ales asupra persoanei (ca unică entitate reală în raport cu statul și societatea).

### BIBLIOGRAFIE

1. Costachi Gh. Securitatea persoanei reflectată în concepția internațională a securității umane și Strategia securității naționale a Republicii Moldova. În: Jurnalul juridic național: teorie și practică, 2018, nr. 3, p. 4-9.
2. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova, nr. 153 din 15.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175 din 14.10.2011.
3. Iacub I. Reflecții asupra conceptului și fenomenului de securitate. În: Revista Științifică Internațională „Supremația Dreptului”, 2018, nr. 3, p. 103-109.
4. Legea pentru aprobarea Concepției securității naționale a Republicii Moldova, nr. 112 din 22.05.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-98 din 03.06.2008.
5. Legea securității statului, nr. 618 din 31.10.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10-11 din 13.02.1997.
6. Аверьеров М. Д. Проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Москва, 2003.
7. Балугев Д. Г. Личностная и государственная безопасность: современное международно-политическое измерение: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Н. Новгород, 2004.
8. Борисов Д. А. Безопасность человека в современной теории и практике международных отношений. В: Вестник Томского государственного университета, 2011, № 343, с. 79-82.
9. Гончаров И. В. О соотношении понятий «национальная безопасность», «государственная безопасность», «конституционная безопасность». В: Актуальные проблемы российского права, 2009, № 1, с. 116-122.
10. Гунич С. В. Конституционно-правовые аспекты определения сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. В: Конституционное и муниципальное право, 2013, № 6, с. 15-17.
11. Дзлиев М. И., Иззатдуст Э. С. Национальная безопасность и насилие (гуманитарные аспекты национальной безопасности). В: Вестник Омского университета. Серия «Право», 2011, № 3 (28), с. 50-64.
12. Жаде З. А. Национальные интересы и безопасность России в контексте геополитики. В: Вестник Адыгейского государственного университета, 2005, №2, с. 56-61.
13. Зубков А. И. Геополитика и проблемы национальной безопасности России. Москва, 2004.
14. Куковский А. А. Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2011, 21 с.



15. Мищериков А. А. Безопасность и свобода личности в информационном обществе: анализ проблемы. В: Теория и практика общественного развития, 2011, № 1, р. 39-42.

16. Общая теория национальной безопасности: учебник / под ред. А. А. Прохожева. Москва: Изд-во РАГС, 2002.

17. Стародубцева К. А. Концепция национальной безопасности РФ как система ценностей. В: Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена, 2007, № 44, том 18, с. 260-263.

18. Фатеев К. В. Военная безопасность Российской Федерации и правовые режимы ее обеспечения (теоретико-правовое исследование). Москва: Военный университет, 2004.

19. Чапчиков С. Ю. Категория «национальных интересов» в стратегиях национальной безопасности России и США. В: Армия и общество, 2013, № 4(36). În: <http://cyberleninka.ru/article/n/kategoriya-natsionalnyh-interesov-v-strategiyah-natsionalnoy-bezopasnosti-rossii-i-ssha>.

20. Якуб И. К вопросу о сущности и соотношении понятий «национальная безопасность» и «государственная безопасность». В: Международный научный журнал „Верховенство права” (Украина), 2017, № 3, с. 13-19.

21. Якуб И., Еников В. «Национальная безопасность» и «государственная безопасность»: сущность и соотношение понятий. В: *Legea și viața*, 2014, nr. 8, с. 9-14.

## ЗАЩИТА ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОВЕРОЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ: ПРЕДЕЛЫ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 26 ДЕКАБРЯ 2008 ГОДА № 294-ФЗ

### PROTECTION OF THE RIGHTS OF LEGAL ENTITIES AND INDIVIDUAL ENTREPRENEURS IN THE IMPLEMENTATION OF VERIFICATION ACTIVITIES: THE LIMITS OF APPLICATION OF THE FEDERAL LAW OF DECEMBER 26, 2008 NO. 294-FZ

Рита МУРЗАКОВА,  
судья Верховного Суда Республики Башкортостан, Россия

Динара МИНИГУЛОВА,  
доктор юридических наук, профессор, Казанский филиал  
Российского государственного университета правосудия, Казань, Россия

#### SUMMARY

*The article analyzes the judicial practice related to the determination of the jurisdiction of Federal Law No. 294-FZ of December 26, 2008 «On protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the execution of state control (supervision) and municipal control», examples of judicial practice characterizing the main problems arising from the implementation of Federal Law No. 294-FZ of December 26, 2008, which are faced by inspectors and judicial bodies.*

**Keywords:** *protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs, state control (supervision) and municipal control, administrative responsibility, sphere of application (jurisdiction) of the law.*

Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности согласно ст. 34 Конституции Российской Федерации (далее - РФ) [1]. Количество юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, сведения о которых содержатся в Едином реестре субъектов малого и среднего предпринимательства по состоянию на 10.02.2019 составляет в России 6 058 279, из их числа 2 724 283 юридических лиц и 3 333 996 индивидуальных предпринимателей, отнесенных к микро-, малым и средним предприятиям. Таким образом, тема защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении проверочных мероприятий остается актуальной и востребованной.

Постановка проблемы. В прошлом году 10-летие принятия отметил Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Закон № 294-ФЗ). Появление данного закона было не спонтанным. Началу процесса создания Закона № 294-ФЗ было положено еще Распоря-

жением Правительства РФ от 25.10.2005 г. № 1789-р [5], которым утверждена Концепция административной реформы в РФ в 2006 - 2010 гг. (в разделе III указанной Концепции была определена система мероприятий, предусматривающая, в частности, совершенствование действующей системы контроля и надзора, направленное на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности) [14, р. 29] и др. [7], а также указом Президента РФ от 15.05.2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» [8]. Так, Правительству РФ было поручено разработать и внести в Государственную Думу РФ проекты федеральных законов, предусматривающие: усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора); ограничение прав контролирующих органов при проведении плановых и внеплановых мероприятий по контролю и др.

Данные меры были направлены на решение ситуаций, выраженных общественным мнением, измеренным социологическими опросами того времени, к примеру, опросами ВЦИОМ [15, р. 13]. Конкретным нормотворческим результатом решения выявленных противоречий стал Закон № 294-ФЗ, который заменил собой действовавший в то время Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» [11].

Характеризуя судебную практику применения Закона № 294-ФЗ, стоит отметить, что она, в основном, складывается из результатов обжалования решений и действий (бездействий) органов государственного или муниципального контроля либо их должностных лиц.

Также суды рассматривают дела о привлечении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и их должностных лиц к административной ответственности, применяют меры государственного принуждения, что является, как правило, последствием проведения государственного и муниципального контроля.

Рассмотрение указанных категорий дел, чаще всего, связано с решением вопроса о правомерности (неправомерности) проведения государственного и муниципального контроля.

При рассмотрении данных дел у судов, в первую очередь, возникают вопросы, связанные с возможностью и пределами применения Закона № 294-ФЗ к рассматриваемым правоотношениям.

Это объясняется тем, что законодательством не установлен единый исчерпывающий (закрытый) перечень видов государственного контроля и надзора с указанием законодательных актов, которыми следует руководствоваться им при осуществлении проверочных мероприятий.

Цель, задачи и методы исследования. Сегодня деятельность контролирующих органов регулируется колоссальным количеством нормативных правовых актов, и количество самих контролирующих органов исчисляется десятками.

Закон № 294-ФЗ является единственным законодательным актом, регулирующим контрольную сферу, и носит не отраслевой, а универсальный характер. Основная цель указанного закона созвучна его названию - защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверочных мероприятий контролируемыми органами.

Поэтому целью исследования является оптимизация правового регулирования защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверочных мероприятий контролируемыми органами для облегчения правоприме-

нения. Задачи исследования: анализ действующего законодательства и судебной практики в данной сфере, выявление пробелов и внесение предложений по оптимизации правового регулирования изучаемого вопроса. Методы исследования: контент-анализ, сравнительно-правовой и коллизионно-правовой.

Контрольно-надзорная деятельность состоит в проведении проверки надзорного характера с последующим принятием мер административного принуждения предупредительно-пресекающего характера и применения административных наказаний.

Из общего смысла Закона № 294-ФЗ следует распространение его действия на отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вместе с тем, будучи базовым законодательным актом, Закон № 294-ФЗ имеет ограниченную сферу действия.

В ч. 3, ч. 3.1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ прямо установлено, что его положения не распространяются на действия уполномоченных органов: при проведении оперативно-розыскных мероприятий, при производстве дознания, проведении предварительного следствия; при осуществлении прокурорского надзора, при проведении административного расследования; при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства РФ; и ряда других видов контроля, перечень которых является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

В перечисленных областях применяются нормы специального законодательства, в частности, нормы Уголовно-процессуального кодекса РФ, Налогового кодекса РФ, Федерального закона «О прокуратуре», Федерального закона «О полиции» и т.п.

Положения Закона № 294-ФЗ не применяются к 24 видам государственного контроля, указанным в ч. 3.1 ст. 1 Закона, а для 39 видов перечисленных в ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ особенности организации и проведения проверок могут устанавливаться другими специальными федеральными законами [13].

1. Если проверка не подпадает под перечень, указанный в ч. 3, ч. 3.1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ, то его положения в обязательном порядке должны применяться при проведении проверки, результатом которой явилось возбуждение производства по делу об административном правонарушении.

В том случае, когда проводимые мероприятия упомянуты в перечнях указанной статьи, положения анализируемого закона не применяются.

Рассмотрим пример из судебной практики [3]: 4 июля 2016 г. в рамках рейдового мероприятия, проведенного на основании приказа руководителя Управления Росприроднадзора по Ульяновской области от 29 июня 2016 г. № 594, установлен бетонированный участок с размещенными на нем контейнерами для сбора твердых бытовых отходов, вокруг которого в радиусе 10 м прилегающая территория захламлена отходами.

Согласно сведениям администрации муниципального образования сбор и вывоз твердых бытовых отходов осуществляет и собственниками контейнеров для сбора твердых бытовых отходов является ООО «Т».

Должностным лицом Управления Росприроднадзора установлено, что обществом при осуществлении деятельности по обращению с отходами производства и потребления допущено несоблюдение требований п. 1, ст. 51 Закона об охране окружающей среды, ст. 11 Закона об отходах производства и потребления, о чем составлен протокол об административном правонарушении по ст. 8.2 КоАП РФ и вынесено постановление о привлечении к административной ответственности.

Обращаясь с жалобой в суд, привлеченное к административной ответственности

юридическое лицо указало на нарушение должностным лицом административного органа требований Закона № 294-ФЗ.

Данный довод жалобы о нарушении должностным лицом требований Федерального закона № 294-ФЗ суд обоснованно отклонил.

В данном случае факт нарушения выявлен должностным лицом Управления Росприроднадзора по Ульяновской области на открытой к доступу неограниченного круга лиц территории в рамках рейдового мероприятия.

Непосредственное обнаружение должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, послужило поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, что согласуется с требованиями п. 1, ч. 1, ст. 28.1 КоАП РФ.

На момент выявления административного правонарушения взаимодействия административного органа и общества не требовалось. Положения Федерального закона № 294-ФЗ в рассматриваемом случае применению не подлежали.

Следует отметить, что Законом № 294-ФЗ регламентируется деятельность уполномоченных органов в части осуществления мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Напомним, что ранее указанный вид мероприятий не подпадал под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ. В связи с произошедшими изменениями с 1 января 2017 г. п. 1, ч. 3, ст. 1 указанного Закона утратил силу.

Сейчас мероприятия по контролю без взаимодействия рассматриваются в качестве составной части государственного контроля (надзора), осуществление которых образуют деятельность уполномоченных органов по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований (п. 1, ст. 2 Закона № 294-ФЗ).

2. Положения Закона № 294-ФЗ также не применяются к действиям государственных органов при проведении административного расследования. Положения Закона № 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при осуществлении прокурорского надзора.

Рассмотрим пример из судебной практики [4]. Как следует из материалов дела, 28 января 2016 г. заместителем прокурора города Сочи в отношении заместителя начальника ТО Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю г. Сочи возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1, ст. 19.6.1 КоАП РФ, по факту того, что он, будучи должностным лицом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), допустил нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре), предусмотренных ч. 5, ст. Закона № 294-ФЗ, выразившееся в проведении внеплановой выездной проверки при отсутствии согласования с органами прокуратуры, что в соответствии с п. 2, ч. 2, ст. 20 названного Федерального закона является грубым нарушением установленных требований к организации и проведению проверок.

Данные обстоятельства послужили основанием для привлечения должностного лица ТО Управления Роспотребнадзора к административной ответственности постановлением мирового судьи, с выводами которого согласились вышестоящие судебные инстанции. Вместе с тем материалы дела позволяют сделать вывод о том, что мероприятие, которое проводилось в рассматриваемом случае, признакам проверки не отвечает.

Из материалов дела усматривается, что 19 октября 2015 г. в ТО Управления Роспотребнадзора по Краснодарскому краю в г. Сочи поступило обращение от гражданина Селиверстова Д. В. о складировании отходов.

21 октября 2015 г. и. о. начальника ТО Управления Роспотребнадзора издано пору-

чение, которым специалистам филиала Федерального бюджетного учреждения здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Краснодарском крае» Роспотребнадзора совместно со специалистами администрации района поручено провести обследование территории на объекте на предмет соответствия Санитарным правилам содержания территорий населенных мест. О результатах обследования предложено сообщить в виде справки.

В рамках выполнения данного поручения специалистами филиала ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Краснодарском крае» совместно со специалистами администрации района 23 октября 2015 г. проведено обследование территории, установлено, что деятельность на данной территории осуществляет общество «Спецавтохозяйство по уборке города», выявлены нарушения требований СанПиН 2.1.7.1322-03. 2.1.7, о чем составлена справка от 27 октября 2015 г. № 2434.

Возбуждая производство по настоящему делу об административном правонарушении, заместитель прокурора исходил из того, что при организации данного мероприятия в нарушение требований ч. 5, ст. 10 Закона № 294-ФЗ и. о. начальника ТО Управления Роспотребнадзора в установленном порядке не получено согласование прокуратуры, что в соответствии с п. 2, ч. 2, ст. 20 названного Федерального закона является грубым нарушением установленных требований к организации и проведению проверок.

С данными выводами согласились судебные инстанции, признавая и. о. начальника ТО Управления Роспотребнадзора виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1, ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Вместе с тем эти выводы правильными признать нельзя.

Приведенные выше обстоятельства свидетельствуют о том, что и. о. начальника ТО Управления Роспотребнадзора была организована не проверка, как мероприятие по контролю, а обследование территории с целью определения юридического лица или индивидуального предпринимателя, допустившего складирование отходов.

Внеплановая проверка в отношении конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя, к которой применимы положения ч. 5, ст. 10 Закона № 294-ФЗ, начальником ТО Управления Роспотребнадзора не назначалась. Распоряжение или приказ о проведении проверки в соответствии со ст. 14 названного Федерального закона не выносились, акт в соответствии со ст. 16 названного Федерального закона не составлялся.

Более того, меры к организации в отношении выявленного хозяйствующего субъекта – «Спецавтохозяйство по уборке города» внеплановой выездной проверки были приняты и. о. начальника ТО Управления Роспотребнадзора по результатам выполненного обследования. Распоряжение о проведении внеплановой выездной проверки вынесено 5 ноября 2015 г., в прокуратуру направлено заявление о ее согласовании. Однако решением заместителя прокурора от 6.11.2015 г. в согласовании проверки отказано.

Выводы и результаты. Таким образом, обследование, которое проводилось на предмет определения хозяйствующего субъекта, допустившего складирование отходов, внеплановой выездной проверкой не является, под понятие проверки в том смысле, который ему придает Закон № 294-ФЗ, не подпадает. Согласования с органами прокуратуры обследования в данном случае не требовалось.

Вывод о нарушении должностным лицом требований законодательства о государственном контроле (надзоре) и о наличии в деянии указанного лица объективной стороны состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1, ст. 19.6.1 КоАП РФ.



При таких обстоятельствах судебные акты были отменены, а производство по делу - прекращено на основании п. 2, ч. 1, ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Вместе с тем следует отметить, что если проверка проводится контролирующим органом, по требованию прокурора, но не в рамках прокурорского надзора должна осуществляться с соблюдением требований, предусмотренных Законом № 294-ФЗ. Помимо случаев полного исключения видов проверок из юрисдикции Закона № 294-ФЗ ч. 4, ст. 1 установлено, что в отношении отдельных видов государственного контроля могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Такие особенности могут предусматриваться, в частности, при осуществлении таможенного контроля, антимонопольного контроля, государственного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности и т. д. В частности, особенности проведения проверок по вопросам соблюдения норм в области промышленной безопасности установлены Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [10].

Так, например, п. 5, ст. 16 Федерального закона № 116-ФЗ в отличие от норм Закона № 294-ФЗ, предусматривает возможность включения в план проверок в сфере промышленной безопасности на текущий год юридических и индивидуальных предпринимателей, предыдущая проверка которых была завершена год назад, а п. 10 данной статьи устанавливает иные сроки проведения проверки, которые могут составлять до 30 дней.

Особенности проведения проверок в области пожарного надзора установлены Федеральным законом от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [9], ст. 6.1 которого определены предмет проверки, основания проведения плановых и внеплановых проверок и особенности предварительного уведомления проверяемых лиц.

Таким образом, виды контроля и надзора, перечисленные в ч. 4, ст. 1 Закона № 294-ФЗ должны в обязательном порядке соответствовать общим требованиям его норм, а специальным законодательством могут быть предусмотрены особенности организации и проведения проверочных мероприятий, причем только в части, касающейся, как уже отмечалось, вида, предмета, оснований проверок, сроков их проведения, уведомлений о проведении внеплановых проверок и согласования проведения внеплановых проверок с органами прокуратуры.

Указанное позволяет сделать вывод о том, что при проведении контрольно-надзорных мероприятий как у должностных лиц-проверяющих, также как и у проверяемых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей из-за существующего многообразия видов контроля и возможности одновременного их регулирования многочисленными специальными нормативно-правовыми актами и общим Федеральным законом № 294-ФЗ не возникает полной ясности и понимания, каким конкретно актом (а, возможно, и актами) осуществляется правовое регулирование данной конкретной проверки? Следует не забывать о том, что все контрольно-надзорные процедуры органов государственной власти и управления стандартизированы, т. е. действует крупный массив ведомственных актов, которым должна соответствовать проверка, что еще больше усложняет работу юрисдикционных органов, что также отмечается в отдельных исследованиях [2, р. 27]. Таким образом, мы разделяем точку зрения А.



И. Стахова о том, что в РФ сформировался массив несистематизированных законов и иных нормативных правовых актов, регламентирующих специфический вид деятельности органов исполнительной власти, который законодатель называет государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем.[6, р. 42]

Сложно констатировать, что по результатам применения Федерального закона № 294-ФЗ реализованы меры, декларируемые еще указом Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 усиление гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора); ограничение прав контролирующих органов при проведении плановых и внеплановых мероприятий по контролю и т. д. Полагаем, что, возможно, следовало бы включить в базовый законодательный акт - Закон № 294-ФЗ нормы, касающиеся особенностей проведения отдельных видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, для того, чтобы юридические лица и индивидуальные предприниматели имели возможность в одном акте ознакомиться со всеми возможными особенностями проведения мероприятий по контролю (надзору), то есть требуется максимально унифицировать контрольно-надзорный процесс там, где это юридически оправдано. Также возможным вариантом решения данной коллизии могут стать иные варианты, которые высказываются учеными [6, с. 47], позволяющие сделать нормы о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле более доступными для понимания и правоприменения юрисдикционными органами.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 2014, № 31, ст. 4398.
2. Мамедов А. А. Административно-правовое регулирование контроля и надзора в государственном управлении // Административное право и процесс, 2018, № 1, с. 27.
3. Постановление Верховного Суда РФ от 1 декабря 2017 г. № 80-АД17-5 (опубликовано не было) // доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Постановление Верховного Суда РФ от 1 декабря 2017 г. № 18-АД17-39 (опубликовано не было) // доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в РФ в 2006 - 2010 годах» // Собрание законодательства РФ, 2005, № 46, ст. 4720.
6. Стахов А. И. О некоторых проблемах судебного рассмотрения административных дел, связанных с осуществлением государственного контроля и надзора // Административное право и процесс, 2017, № 10, с. 42.
7. Сходные положения были включены и в Концепцию долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утвержденную распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства РФ, 2008, № 47, ст. 5489.
8. Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» // Собрание законодательства РФ, 2008, № 20, ст. 2293.
9. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ, 1994, № 35, ст. 3649.

10. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ, 1997, № 30, ст. 3588.

11. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ, 2001, № 33 (ч. 1), ст. 3436.

12. Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» от 21.07.2011 № 256-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ, 2011, № 30 (ч. 1), ст. 4604 и др.

13. Федеральный закон «О безопасности критической информационной инфраструктуры РФ» от 26.07.2017 № 187-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2017, № 31 (Часть I), ст. 4736.

14. Цирин А. М. Совершенствование административной ответственности за нарушение законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Административное право, 2009, № 2, с. 29.

15. Чуряев А. В. Государственный и муниципальный контроль за предпринимателями: новое в правовом регулировании // Право и экономика, 2009, № 2, с. 13.

## PROTECȚIA VIEȚII PRIVATE A SALARIATULUI LA LOCUL DE MUNCĂ

### PROTECTION OF THE EMPLOYEE'S PRIVATE LIFE AT THE WORKPLACE

**Tatiana MACOVEI,**  
doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*All employers will collect and use personal data belonging to job applicants, employees or workers and, as a result, are required to comply with laws which are designed to protect the processing of this data in the Republic of Moldova. By having an employee data protection policy, an employer can reduce the risk of claims for failing to comply with these laws and give itself greater flexibility to monitor an employee's use of email, the internet and other devices where necessary. Employees' personal data should be kept safe, secure and up to date by an employer. Data an employer can keep about an employee includes: name, address, date of birth, sex, education and qualifications, work experience, national insurance number, tax code, details of any known disability, emergency contact details.*

**Keywords:** private life, personal data, employee, data protection policy, employer.

„Viața privată” este un concept legal și jurisprudențial multifățetat, care demult a depășit granițele concepției juridice tradiționale care asimilează în mod obișnuit sfera privată a vieții de familie, inviolabilității domiciliului și a corespondenței. Astfel, viața privată nu se rezumă strict la timpul petrecut acasă, dar ne însoțește oriunde am fi, inclusiv la locul de muncă.

Printre multitudinea de drepturi de care dispune salariatul este și dreptul la protecția datelor cu caracter personal. Art. 3 al legii privind la protecția datelor cu caracter personal [1] definește datele cu caracter personal drept orice informație referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă (subiect al datelor cu caracter personal). Persoana identificabilă este persoana care poate fi identificată, direct sau indirect, prin referire la un număr de identificare sau la unul ori mai multe elemente specifice identității sale fizice, fiziologice, psihice, economice, culturale sau sociale. Trebuie de menționat faptul că, potrivit art. 91 al Codului muncii [2] al Republicii Moldova, salariații nu trebuie să renunțe la drepturile lor privind păstrarea și protecția datelor personale.

Astăzi este greu de imaginat existența unei întreprinderi care nu ar avea o bază de date sistematizată despre angajați, clienți, parteneri, furnizori și alte persoane, dar este foarte important ca această informație să fie securizată și să fie utilizată doar în scopurile legate de realizarea activității întreprinderii și în nici într-un caz să nu fie stocată, păstrată sau gestionată fără acordul persoanei sau să fie utilizată în așa fel, încât să afecteze drepturile acesteia [3, p. 431].

Monitorizarea salariaților a constituit un subiect sensibil de multă vreme în statele-membre ale Uniunii Europene. Astfel, în temeiul art. 29 din Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 „Privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date,” a fost

înființat un grup de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, investit cu atribuții de organ consultativ european independent pentru probleme de protecție a datelor și a vieții private. Acest organ consultativ a elaborat un Document de lucru asupra supravegherii comunicațiilor electronice la locul de muncă, prin care au fost stabilite, cu titlu de recomandări, următoarele principii:

a) principiul necesității, conform căruia angajatorul trebuie să verifice dacă monitorizarea salariilor este necesară pentru un scop definit, datele colectate nefiind păstrate mai mult decât este necesar pentru îndeplinirea scopului propus;

b) principiul finalității, conform căruia datele trebuie colectate pentru un scop specific, explicit și legitim, neputând fi folosite într-o activitate ce excede scopului pentru care au fost culese;

c) principiul transparenței, în temeiul căruia angajatorul trebuie să furnizeze salariaților toate informațiile cu privire la monitorizarea acestora;

d) operațiunile de procesare pot avea loc numai în cazul unui scop legitim;

e) principiul proporționalității, conform căruia datele personale trebuie să fie relevante și adecvate în raport cu scopul specificat. În acest sens, trebuie reținut că monitorizarea corespondenței electronice trebuie limitată la datele de trafic și la perioadă, fără a lua în calcul conținutul comunicării;

f) principiul securității, potrivit căruia angajatorul este obligat să ia toate măsurile de securitate pentru ca datele colectate să nu fie divulgate terților.

În scopul asigurării drepturilor și libertăților omului și cetățeanului prelucrarea datelor cu caracter personal ale salariatului de către angajator sau de către reprezentanții săi poate fi efectuată exclusiv în scopul îndeplinirii prevederilor legislației în vigoare, acordării de asistență la angajare, instruirii și avansării în serviciu, asigurării securității personale a salariatului, controlului volumului și calității lucrului îndeplinit și asigurării integrității bunurilor unității. Legea stabilește volumul și conținutul datelor personale ale salariatului care pot fi prelucrate de către angajator.

Legislația stabilește niște limite în sarcina angajatorului ce ține de prelucrarea datelor cu caracter personal ale salariatului, cum ar fi:

a) toate datele personale urmează a fi preluate de la salariat sau din sursa indicată de acesta, iar la adoptarea unei decizii care afectează interesele salariatului, angajatorul nu este în drept să se bazeze pe datele personale ale salariatului obținute exclusiv în urma prelucrării automatizate sau pe cale electronică;

b) angajatorul nu este în drept să obțină și să prelucreze date referitoare la convingerile politice și religioase ale salariatului, precum și la viața privată a acestuia. În cazurile prevăzute de lege, angajatorul poate cere și prelucra date despre viața privată a salariatului numai cu acordul scris al acestuia;

c) angajatorul nu este în drept să obțină și să prelucreze date privind apartenența salariatului la sindicate, asociații obștești și religioase, partide și alte organizații social-politice, cu excepția cazurilor prevăzute de lege;

d) protecția datelor personale ale salariatului contra utilizării ilegale sau pierderii este asigurată din contul angajatorului.

Salariatul are dreptul la respectarea vieții sale private, inclusiv la locul de muncă. Cele mai multe încălcări ale vieții private de locul de muncă al salariaților se realizează prin utilizarea de către angajator a mijloacelor electronice, iar în continuare vom prezenta cazuri din practica judiciară ce vizează exigențele privind viața privată a salariaților la locul de muncă.

Legislația și practica au consolidat principiul potrivit căruia angajatorului îi este interzis să ia cunoștință cu mesajele personale ale salariatului, care au fost trimise sau primite de salariat prin intermediul calculatorului de la locul de muncă. Această regulă se aplică chiar și în ipostaza în care salariatul nu are dreptul de a folosi calculatorul de serviciu în scopuri personale. În

cauza *Copland vs Regatul Unit* Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit: reclamanta era angajata Colegiului Carmarthenshire, organ administrat de către stat. Aceasta a devenit asistentul personal al directorului Colegiului și i se cerea să aibă o colaborare strânsă față de Directorul-adjunct desemnat recent. Reclamanta s-a plâns că, pe durata activității sale în cadrul Colegiului, telefonul, e-mailul și accesul la internet i-au fost monitorizate la inițiativa Directorului-adjunct. Curtea a stabilit că a fost încălcat art. 8 al Convenției Europene, deoarece obținerea și stocarea de informații de natură personală referitoare la dna Copland, derivate din folosirea de către aceasta a telefonului, e-mailului și internetului, au constituit o ingerință asupra vieții sale private care nu era permisă de lege, neexistând la acel moment nicio reglementare națională cu privire la această monitorizare. Deși Curtea a acceptat că monitorizarea și controlul exercitate de angajator cu privire la utilizarea de către angajat a telefonului și a internetului pot fi uneori justificate, în cauza de față nu era nevoie să mai aprecieze cu privire la caracterul „necesar într-o societate democratică” al ingerinței [4].

Într-o altă cauză și anume *Halford vs. Regatul Unit* [5] Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că reclamanta, care era femeia cu cele mai înalte grade din poliția britanică, a inițiat o procedură în materie de discriminare, ca urmare a respingerii timp de șapte ani a candidaturii sale, la gradul de inspector general-adjunct. Aceasta susținea că apelurile sale telefonice fuseseră interceptate pentru a obține informații ce puteau fi utilizate împotriva sa în cursul procedurii în cauză. Examinând cauza Curtea a stabilit că s-au încălcat dispozițiile art. 8 în ceea ce privește interceptarea convorbirilor reclamantei efectuate de la biroul acesteia.

Iar Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza *Bărbulescu contra României* [6] privește decizia unei societăți private de a concedia un angajat – reclamantul – în urma monitorizării comunicațiilor sale electronice și accesării conținutului lor. Reclamantul s-a plâns că decizia angajatorului său s-a întemeiat pe o încălcare a vieții sale private și că instanțele interne nu i-au protejat dreptul la respectarea vieții sale private și a corespondenței. Marea Cameră a hotărât, cu unsprezece voturi la șase, că a fost încălcat art. 8 din Convenție, constatând că autoritățile române nu au protejat în mod corespunzător dreptul reclamantului la respectarea vieții sale private și a corespondenței. În consecință, acestea nu au păstrat un echilibru just între interesele în cauză. În special, instanțele naționale nu au stabilit dacă reclamantul a fost notificat în prealabil de angajator despre posibilitatea ca aceste comunicări să fie monitorizate, nici nu au avut în vedere faptul că acesta nu a fost informat despre natura sau întinderea monitorizării, sau despre gradul de intruziune în viața privată și corespondența acestuia. În plus, instanțele naționale nu au stabilit, în primul rând, motivele specifice care să justifice introducerea măsurilor de monitorizare; în al doilea rând, dacă angajatorul putea utiliza măsuri care să implice o Fișă informativă – Supraveghere la locul de muncă mai mică intruziune în viața privată și corespondența reclamantului; și, în al treilea rând, dacă comunicațiile ar fi putut să fie accesate fără știrea acestuia.

Astfel, sintetizând deciziile Curții Europene a Drepturilor Omului enunțate mai sus, se constată că Curtea apără dreptul la viața privată la locul de muncă, deoarece este foarte greu de delimitat viața profesională de cea de familie chiar și pe parcursul aflării la locul de muncă.

O problemă aparte privind protecția vieții private a salariaților la locul de muncă o reprezintă supravegherea video a salariaților de către angajator. Cu titlu de comparație, Codul muncii din Franța prevede că nicio informație privindu-l personal pe un salariat sau pe un candidat la un post de muncă nu poate fi colectată de un dispozitiv care nu a fost adus în prealabil la cunoștința salariatului sau a candidatului la un post. În acest context, autorii N. Romandaș și E. Boișteanu consideră că, având la bază o astfel de reglementare, jurisprudența franceză a confirmat faptul că angajatorul are dreptul să instaleze un sistem de supraveghere video în atelierele sale, însă el nu poate să folosească datele obținute împotriva unui lucrător decât dacă acesta a fost anunțat în prealabil despre amplasarea instalației [7, p. 20].

Respectiv, monitorizarea video secretă a salariaților este interzisă. Însă pentru a fi în perimetrul legal angajatorul poate recurge la monitorizarea video a salariaților, dacă această monitorizare ar fi justificată de motive de producție (cum ar fi, de exemplu, monitorizarea în scopul prevenirii sustragerii din patrimoniul unității, supravegherea neîntreruptă a activității utilajelor etc.). Însă în regulamentul intern al unității trebuie să fie prevăzută posibilitatea angajatorului de a face uz de instrumentul monitorizării video a procesului de muncă. În cazul în care angajatorul recurge la monitorizarea procesului de producție, atunci în încăperile vizate urmează a fi amplasat un anunț privind faptul că sunt utilizate aparataje de supraveghere video. Iar personalului tehnic care administrează rețeaua de supraveghere video a procesului de producție trebuie să i se aducă la cunoștință reglementările de țin de protecția datelor cu caracter personal ale salariaților.

Măsurile de monitorizare intruzivă pot provoca angajaților un stres care nu este necesar și, în același timp, pot provoca neîncrederea în organizație. De aceea, folosirea supravegherii video pentru a monitoriza cum își fac angajații treaba ar trebui evitată, neluând în considerare cazurile de excepție în care instituția demonstrează că are un interes imperativ în a-i monitoriza, o astfel de supraveghere trebuie să fie precedată de efectuarea unei evaluări de impact realizată de către instituție. Țeluri ca gestionarea productivității la locul de muncă, asigurarea calității controlului, executarea politicilor instituției sau oferirea de dovezi privind rezolvarea disputelor, în principiu, în mod singular nu justifică supravegherea video a angajaților în cadrul instituției.

Un alt aspect al vieții private la locul de muncă vizează starea de sănătate a salariatului, mai exact diagnoza bolii salariatului. Potrivit prevederilor legale angajatorul nu dispune de dreptul de a fi informat despre maladia de care a suferit salariatul pe parcursul concediului medical.

Republica Moldova a fost obligată să-i achite unei femei, Liliana Radu, fost lector la Academia de Poliție, aproximativ 6.000 de euro. Decizia a fost luată după ce timp de 10 ani femeia s-a judecat cu o clinică de fertilizare artificială, administrația Academiei de Poliție și cu Ministerul Afacerilor Interne, pentru că i-au fost divulgate ilegal datele personale cu privire la starea de sănătate.

În august 2003, fiind însărcinată cu gemeni, femeia a fost spitalizată, în urma unui risc de a pierde sarcina. La locul de muncă, reclamanta a prezentat un certificat de boală. Cu toate acestea, Academia de Poliție a solicitat de la instituția medicală informația referitoare la concediul de boală. În noiembrie 2003, instituția medicală a prezentat informația referitoare la sarcina reclamantei, starea ei de sănătate și tratamentul care i-a fost acordat. Informația s-a răspândit la locul de muncă al reclamantei și în scurt timp după aceasta, urmare a stresului provocat, ea a suferit un avort spontan.

Femeia a inițiat o acțiune în instanța de judecată împotriva instituției medicale și Academiei de Poliție, solicitând compensație pentru violarea dreptului său la respectarea vieții private. În februarie 2004, Liliana Radu a inițiat proceduri împotriva clinicii de fertilitate și cerut compensații pentru încălcarea dreptului la respectul vieții private. Pe 6 iulie 2004, Judecătoria Centru a respins cererea reclamantei motivând că divulgarea informației de către clinica de fertilitate a fost legală, deoarece angajatorul reclamantei a pornit o investigație pe cazul dat. Reclamanta a depus apel și a argumentat că potrivit art. 12 al Legii cu privire la ocrotirea sănătății reproductive și planificarea familială, toată informația legată de sănătatea reproductivă a pacienților este confidențială.

La sfârșitul lui 2006, Curtea de Apel Chișinău a casat hotărârea primei instanțe și a admis acțiunea reclamantei. Clinica de fertilitate, Academia de Poliție și Ministerul Afacerilor Interne au fost obligate să achite un prejudiciu moral de 20 de mii de lei, 15 mii de lei și, respectiv, 7 mii

de lei. Prejudiciul material a fost refuzat ca nefondat. Și reclamanta, și pârâții au depus recurs.

În mai 2007, recursul a fost respins de către Curtea Supremă de Justiție. Instanța de judecată a considerat că instituția medicală a avut dreptul să divulge informația solicitată angajatorului reclamantei.

Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a decis că divulgarea de către instituția medicală a detaliilor referitoare la sarcina reclamantei, starea sa de sănătate și tratamentul acordat, a constituit o ingerință în dreptul său la viața privată. Astfel, CEDO a hotărât să acorde reclamantei 4.500 de euro pentru prejudiciu moral și 1.440 de euro pentru costuri și cheltuieli.

Persoanele vinovate de încălcarea normelor privind obținerea, păstrarea, prelucrarea și protecția datelor personale ale salariatului poartă răspundere conform legislației în vigoare.

În **concluzie** afirmăm că salariatul are dreptul la protecția datelor cu caracter personal, aceasta constituind o garanție a protecției vieții private a salariatului. Operatorul de date cu caracter personal este obligat să aplice măsurile tehnice și organizatorice adecvate pentru protejarea datelor cu caracter personal împotriva distrugerii accidentale sau ilegale, pierderii, modificării, dezvăluirii sau accesului neautorizat.

În opinia noastră, respectarea dreptului la viață privată are un caracter necondiționat în cazul în care titularul acestuia se află la domiciliu (într-un spațiu privat). Locul de muncă trebuie considerat a fi un spațiu semipublic, dar, nicidecum, nu poate fi considerat un teritoriu în care salariatul încetează a mai avea viață privată. Salariatul nu a renunțat, ca efect al angajării, la unul dintre drepturile personalității sale, pentru 8 ore pe zi.

În concluzie susținem că ceea ce trebuie urmărit în contextul prelucrării datelor personale prin intermediul relațiilor de muncă este, practic, ca angajatorul să țină cont de faptul că după colectarea datelor cu caracter personal, pe întreaga durată a procesării - în timpul executării contractului individual de muncă, dar și după încetarea acestuia, el este ținut să respecte drepturile angajaților, ale potențialilor angajați ori ale foștilor salariați, cu privire la datele pe care le deține cu privire la aceștia.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova privind protecția datelor cu caracter personal nr. 133 din 08.07.20122. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175/492 din 14.10.2011.
2. Codul muncii adoptat prin Legea nr. 154-XV din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.
3. Westin Alan F. Social and political dimension of Privacy. Journal of Social Issues. 2003, vol. 59, no. 2. p. 431-453. În: <http://www.asc.upenn.edu/usr/ogandy/Gandy%20Comm664/westin%20-%20social%20and%20political%20dimensions%20of%20privacy.pdf> (vizitat la 09.04.2019).
4. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Copland versus Regatul Unit. În: [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Data\\_ROM.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Data_ROM.pdf) (vizitat: 22.03.2019).
5. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Halford versus regatul Unit. În: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58039#%7B%22itemid%22%3A%22001-58039%22%7D> (vizitat la 22.03.2019).
6. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în cauza Bărbulescu contra României [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Workplace\\_surveillance\\_ROM.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Workplace_surveillance_ROM.pdf) (vizitat la 10.04.2019).
7. Romandaș Nicolae. Boișteanu Eduard. Unele aspecte juridice privind monitorizarea video a salariaților. Revista Administrarea Publică, 2012, nr. 3,
8. În: <https://www.lhr.md/ro/2014/04/hotararea-radu-c-moldovei/> (vizitat la 03.04.2019).



## ASPECTE DE RELEVANȚĂ PRIVIND PRINCIPIILE CE GUVERNEAZĂ CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV ÎN CONTEXTUL CODULUI ADMINISTRATIV AL REPUBLICII MOLDOVA

### ASPECTS OF RELEVANCE RELATED TO THE PRINCIPLES GOVERNING THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Valeriu ZUBCO,  
doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

#### SUMMARY

*This research reveals a short analysis of the principles governing the administrative legal proceedings according to the Administrative Code of the Republic of Moldova as: legality, research ex officio, equality in processing, good faith, impartiality, procedure language, application of reasonable deadline, supremacy of law, independence of judges, legal hearing and the right to an equal process, free access to justice, the right of protection, orality, immediacy, contradiction and equality of rights in procedures for all participants in the process.*

**Keywords:** *administrative code, administrative legal proceedings, common principles, principles of administrative legal proceedings, administrative court.*

Principiile sunt regulile sau ideile fundamentale călăuzitoare, cu forță juridică obligatorie și prioritară, care este exprimată, direct, prin una sau printr-un ansamblu coerent de norme juridice sau, indirect, prin ansamblul reglementărilor juridice într-un anumit domeniu; idee care, în viziunea profesorului român Mircea Preda,[6, p. 421] nu poate fi ignorată prin norme cu forță juridică inferioară sau prin acțiuni ori inacțiuni concrete. În opinia noastră, principiile contenciosului administrativ sunt regulile sau ideile fundamentale, cu forță juridică obligatorie și prioritară, reglementate de lege sau care rezultă din interpretarea normelor de drept administrativ, ce duc la realizarea echității în relațiile dintre autoritățile administrației publice și persoană, autoritățile administrației publice și funcționar public, funcționar public și persoană. În Codul administrativ al Republicii Moldova un capitol distinct este consacrat principiilor care guvernează nemijlocit legea organică. Astfel, respectarea principiilor este o obligație juridică a tuturor celor care, într-o formă sau alta, au tangență cu domeniul de activitate, indiferent dacă aceștia au sau nu calitatea de autoritate publică ori sunt persoane fizice sau juridice.

Obiectivul acestui studiu este de a pune în valoare principiile ce guvernează contenciosul administrativ, care se conțin în prevederile Codului administrativ. Pornind de la analiza *principiului legalității*, este necesar de menționat că este unul dintre principiile fundamentale ale statului de drept, propriu atât activității administrative cât și contenciosului administrativ, iar potrivit Codului administrativ art. 21, alin. (1), autoritățile publice și instanțele de contencios administrativ trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative. De menționat că principiul legalității este consacrat în art.7 al Constituției Republicii Moldova conform

căreia nicio lege și niciun alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu au putere juridică. În Uniunea Europeană elementele definitorii ale principiului legalității sunt redatăe *expressis verbis*, prin dispozițiile art.13, alin. (2) din Tratatul Uniunii Europene, iar în opinia unor autori [1, p. 28] principiul legalității constituie fundamentul actelor juridice în dreptul Uniunii Europene, în al doilea rând, este fundamentul controlului de legalitate exercitat asupra actelor juridice pentru a verifica conformitatea normelor de rang inferior față de cele de rang superior și, în al treilea rând, orice act care contravine acestui principiu va fi declarat nul de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cadrul unui exercițiu judiciar complex de verificare a legalității acestuia.

*Principiul legalității* presupune nu numai că autoritățile publice nu trebuie să încalce legea, dar și instanțele de contencios administrativ, de asemenea, că deciziile/hotărârile lor trebuie să fie bazate pe lege, iar conținutul acestora să fie în conformitate cu legea. Principiul respectiv cere ca această conformare a autorităților publice și a instanțelor de contencios administrativ cu aceste cerințe să poată fi executată efectiv. [7, p. 3] În concluzie, referindu-ne la contenciosul administrativ, vom menționa că principiul legalității cere respectarea: Constituției, principiilor generale ale dreptului, legilor organice și ordinare, hotărârilor Curții Constituționale, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, hotărârilor judecătorești în măsura în care acestea au un efect obligatoriu și a principiilor dreptului administrativ relevante, în măsura în care acestea pot fi invocate în fața instanțelor de judecată.

Continuăm studiul cu analiza art. 22 din Codul administrativ care prevede *principiul cercetării din oficiu*, fiind un principiu propriu atât pentru procedura administrativă cât și pentru procedura de contencios administrativ. Astfel, acest principiu prezumă examinarea stării de fapt din oficiu de către instanța de contencios administrativ, totodată, potrivit normei menționate autoritățile publice și instanța de contencios administrativ stabilesc modul și volumul cercetărilor și nu sunt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

În viziunea noastră, competența discreționară atribuită de către legiuitor instanței de contencios administrativ privind cercetarea din oficiu nu poate fi exercitată fără a ține cont de obligația de respectare a principiului contradictorialității, deoarece principiul contradictorialității este un element al protecției dreptului la apărare care stă la baza sistemului jurisdicțional național, ori instanța însăși trebuie să respecte principiul contradictorialității, în special, atunci când soluționează un litigiu în temeiul unui motiv invocat din oficiu.

Un alt principiu este *egalitatea de tratament*, care, potrivit art. 23, alin. (1) al Codului administrativ, instanțele de contencios administrativ acționează cu respectarea principiului egalității și fără discriminări, totodată, instanțele de contencios administrativ trebuie să trateze în mod egal persoanele aflate în situații similare, iar orice diferență de tratament trebuie justificată în mod obiectiv.

Constituția Republicii Moldova consfințește în art. 16 că toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială. Principiile de la Bangalore privind conduita judecătorului (2002), care este un Cod de conduită a magistraților din toată lumea, prevede că asigurarea egalității de tratament pentru toți în fața instanțelor este esențială pentru exercitarea corectă a atribuțiilor judecătorești.[3, p.7]

Principiul egalității de tratament presupune că instanțele de contencios administrativ trebuie să examineze atent și echitabil fiecare caz individual de contencios administrativ, luând în considerație Constituția Republicii Moldova, legile organice și ordinare, precum și principiile de drept aplicabile. Judecătorul trebuie să se asigure de accesul egal în instanță atât pentru bărbați, cât și pentru femei, autorități publice sau persoane, după cum am afirmat mai sus, toți participanții la proces să fie tratați egal în condițiile legii.

În art. 24 al Codului administrativ este reglementat un alt principiu important, cum este *buna-credință*, potrivit căruia părțile și participanții în procedura de contencios administrativ trebuie să-și exercite drepturile și să-și îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altei părți. Acest principiu, potrivit Codului, este comun atât pentru părțile și participanții la procedura administrativă, precum și în procedura contenciosului administrativ. Potrivit principiului bunei-credințe, partea care își exercită drepturile procesuale în mod abuziv sau nu-și îndeplinește obligațiunile procesuale cu bună-credință, răspunde potrivit legii pentru prejudiciile materiale și morale cauzate.

Potrivit *principiului imparțialității*, prevăzut de art. 25 al Codului administrativ, instanțele de contencios administrativ trebuie să-și exercite atribuțiile legale în mod imparțial. Imparțialitatea este esențială pentru îndeplinirea adecvată a funcției judiciare, ea privește nu doar hotărârea însăși, dar și întreg procesul prin care se ajunge la aceasta. Imparțialitatea este calitatea fundamentală certă a unui judecător și reprezintă atributul esențial al justiției. Imparțialitatea trebuie să existe atât în realitate cât și din perspectiva unui observator rezonabil. [3, p. 56] Principiul imparțialității în procedura de contencios administrativ presupune ca instanțele cărora le revine sarcina de a înfăptui justiția în materia de contencios administrativ să fie neutre, deoarece neutralitatea, în principiu, este esența justiției.

Următorul principiu al contenciosului administrativ prevăzut de Codul administrativ în art. 26 este *limba de procedură*. Potrivit acestui principiu, limba de procedură în fața instanței de contencios administrativ este cea prevăzută de legislație, iar potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 36 din 05.12.2013 privind interpretarea articolului 13, alin. (1) din Constituție în corelație cu Preambulul Constituției și Declarația de independență a Republicii Moldova, limba oficială a Republicii Moldova este limba română. Astfel, judecarea pricinilor în instanțele de contencios administrativ se desfășoară în limba română, iar persoanele interesate în soluționarea pricinii care nu posedă sau nu vorbesc limba română sunt în drept să ia cunoștință de actele, de lucrările dosarului și să vorbească în judecată prin interpret. Deși art. 26 din Codul administrativ nu prevede dreptul la interpret, totuși acest drept este garantat de art. 24 din Codul de procedură civilă al Republicii Moldova.

*Principiul aplicării termenului rezonabil*, potrivit art. 27 al Codului administrativ, presupune că, în cazul în care Codul administrativ sau alte legi nu impun un anumit termen, autoritățile publice și instanțele de contencios administrativ trebuie să acționeze într-un termen rezonabil. Considerăm că, potrivit dispozițiilor proiectului Codului administrativ, principiul aplicării termenului rezonabil în procedura contenciosului administrativ trebuie să fie o caracteristică proprie contenciosului administrativ în esență. Un proces în materie de contencios administrativ nu poate dura o perioadă îndelungată de timp, aducând atingere atât interesului personal al părților în proces, precum și interesului general al societății fără o justificare temeinică. Termenul rezonabil, ca garanție a unui proces echitabil, în sensul art. 6, parag. (1) din C.E.D.O., este pe deplin aplicabil și în cadrul procedurilor administrative reglementate pentru soluționarea oricăror cereri de către organele administrației publice centrale sau locale. Termenul rezonabil înseamnă atât operativitate cât și acceptarea unei durate de care ar depinde soluționarea corectă a cauzei. Instanța de contencios administrativ trebuie să asigure o operativitate normală, continuă, fără întreruperi și amânări nejustificate.

Principiul aplicării termenului rezonabil se regăsește și în Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene, art. 47, în care se menționează că orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. [8] Astfel, în opinia noastră, principiul aplicării termenului rezonabil este atât un drept fundamental, precum și o condiție pentru ca un proces să fie considerat echitabil.

*Supremația dreptului* este un alt principiu important prevăzut de art. 36 al Codului administrativ, potrivit căruia instanța de contencios administrativ la soluționarea cauzei administrative este obligată să respecte principiul supremației dreptului, în conformitate cu care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui sunt considerate valori supreme și sunt garantate de stat.

În opinia unor autori, [4, p.152] esența acestui principiu se reduce la aceea că există stat de drept numai acolo unde domină legea, dreptul. Participanții la înfăptuirea și realizarea dreptului sunt subiecții de drept, persoane fizice sau persoane juridice, inclusiv statul. Pentru toți, consideră autorii, respectarea dreptului este deopotrivă, egală și obligatorie. Aceasta înseamnă că statul, care face legea, este obligat să o respecte ca oricare alt subiect de drept.

Totodată, legislatorul a prevăzut în Codul administrativ că instanțele de contencios administrativ aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerație a practicii Curții Europene pentru Drepturile Omului. În acest sens Constituția Republicii Moldova prevede expres în art.4, alin. (2) că, dacă există neconcordanță între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Curtea Constituțională prin Hotărârea nr. 55 din 14 octombrie 1999 privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituția Republicii Moldova a statuat că, prin art. 4 din Constituție, se garantează nu numai drepturile și libertățile fundamentale ale omului, consacrate de constituție, dar și principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional, iar dacă există neconcordanță între pactele și tratatele internaționale privind drepturile fundamentale ale omului și legile interne ale Republicii Moldova, organele de drept sunt obligate să aplice reglementările internaționale. [9]

*Independența judecătorilor* este un alt principiu oglindit în Codul administrativ, art. 37, care prevede că, la înfăptuirea controlului judecătoresc asupra activității administrative, instanțele de contencios administrativ și judecătorii sunt independenți și se supun numai legii, iar orice imixtiune în activitatea de judecată este inadmisibilă și atrage răspunderea prevăzută de lege. În Republica Moldova independența judecătorilor este garantată de Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20.07.1995 cu modificările ulterioare.

Potrivit Principiilor de la Bangalore privind conduita judecătorului (2002), independența justiției este premisa statului de drept și este o garanție fundamentală a procesului echitabil. În consecință, judecătorul va apăra și va servi ca exemplu de independență a justiției, atât sub aspect individual, cât și sub aspect instituțional. [3, p. 41] Astfel, în opinia autorului, independența justiției nu este un privilegiu sau o prerogativă personală a fiecărui judecător. Ea este responsabilitatea impusă fiecărui judecător care îi permite să soluționeze o cauză în mod onest și imparțial în baza legii și a probelor, fără presiuni sau influențe externe și fără frică de vreo imixtiune. Esența principiului independenței justiției este libertatea deplină a judecătorului de a judeca și soluționa cauzele deduse instanței; nimeni din afară – nici guvernul, nici grupurile de presiune, niciun individ sau chiar niciun alt judecător – nu ar trebui să se amestece sau să încerce să se amestece, în modul în care un judecător conduce o cauză și ia o decizie.

Un alt principiu al Codului administrativ reglementat în art. 38 este *audierea juridică și dreptul la un proces echitabil* potrivit căruia orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și rezonabil, de către o instanță independentă, imparțială și instituită prin lege, iar în acest scop instanța este obligată să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecății.

Dreptul la un proces echitabil ocupă un loc special printre drepturile fundamentale, fiind considerat un pilon prin care se asigură drepturile și libertățile omului, recunoscute într-o societate democratică a cărei garantare trebuie să fie inerentă oricărui sistem de drept și este

reglementat în art. 6, pct.1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului ca o garanție a respectării drepturilor omului.

Curtea Constituțională a Republicii Moldova menționează în Hotărârea nr. 31 din 01.10.2013 pentru controlul constituționalității prevederilor art. 11, alin. (4) din Legea nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și art. 21, alin. (3) și art. 23, alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (Sesiunea nr. 26a/2013), menționează că, în orice societate democratică, protecția persoanei (fizice sau juridice) este una din atribuțiile de bază ale statului, iar posibilitatea persoanei de a utiliza în instanța de judecată toate mijloacele procedurale necesare pentru apărarea sa constituie un remediu efectiv pentru asigurarea unui proces echitabil, principiu care se desprinde din cuprinsul art. 20, alin. (1) din Constituție, conform căruia orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. [10]

Potrivit *principiului accesului liber la justiție* reglementat de art. 39 în Codul administrativ, controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit și orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de contencios administrativ competente.

Drepturile și libertățile omului dispun de o garantare reală ce corespunde principiilor statului de drept numai atunci când orice persoană, potrivit art. 20, alin. (1) din Constituție, are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. Astfel, orice persoană are dreptul să se adreseze în instanța de contencios administrativ pentru a-și apăra drepturile, libertățile și interesele legitime.

Accesul liber la justiție include și accesul liber la justiția administrativă, iar potrivit art. 20, alin. (2) din Constituție, exercitarea dreptului de acces liber la justiție nu poate fi îngrădită prin nicio lege. Însă aplicarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova poate cunoaște o limită obiectivă, articolul fiind aplicabil doar jurisdicțiilor interne, potrivit principiului teritorialismului legii, astfel încât, din această cauză, nu poate fi aplicabil unor instanțe internaționale.

Constituția Republicii Moldova reglementează dreptul la apărare în art. 26, iar potrivit Codului administrativ, art. 40, alin. (1), dreptul la apărare este garantat, iar alin. (3) prevede că instanța de judecată poate dispune înfățișarea în persoană a participanților la proces, chiar și atunci când acestea sunt reprezentate.

În opinia unor autori, [2, p.122] dispoziția art. 26, alin. (1) este imperativă și nu lasă loc pentru îndoieli: dreptul la apărare aparține oricui, fără niciun fel de excepție. Limitarea dreptului la apărare ar fi evident o încălcare a prevederilor Constituției. În același timp, textul Constituției declară că acest drept este garantat de stat. Termenul garantat presupune responsabilitatea statului de a crea condiții prospere pentru oricare în acest domeniu. Dreptul la apărare reflectă un principiu esențial al justiției, conform căruia toate părțile la proces sunt egale, părțile la proces trebuie să posede posibilități egale pentru a-și prezenta cauza și niciuna dintre părți nu trebuie să aibă un avantaj substanțial față de oponent. Principiul prevede circumstanțele în care ambele părți în fața instanțelor au dreptul să dețină informația despre faptele și argumentele părții opuse și, în același timp, fiecare parte trebuie să aibă posibilitatea de a pregăti și de a expune un răspuns pentru partea opusă. Totodată, în opinia autorilor, principiul prevede, de asemenea, obligația instanței de a veghea asupra respectării acestui principiu în timpul procesului.

De rând cu alte principii menționate de noi, Codul administrativ prevede în art. 41 *principiul oralității* potrivit căruia dezbaterile judiciare în cauzele de contencios administrativ se desfășoară verbal, iar instanța de contencios administrativ este obligată să ofere cuvântul

părților în proces, pentru ca fiecare dintre ele să-și susțină poziția sa procesuală. Astfel, toate cererile formulate în scris trebuie susținute verbal, iar concluziile scrise trebuie să respecte concluziile verbale. În opinia noastră, principiul oralității în condițiile Codului este o garanție a realizării altor principii, precum publicitatea și contradictorialitatea, iar nerespectarea sa atrage nulitatea hotărârii judecătorești.

O altă dispoziție a Codului este art. 42 care prevede principiul nemijlocirii, potrivit căruia probele se administrează de către instanța de contencios administrativ care soluționează litigiul. În virtutea acestui principiu, instanța de contencios are obligația să cerceteze direct și nemijlocit toate probele pe care își întemeiază hotărârea respectivă de a audia ea însăși martorii, de a dispune și de a verifica direct expertizele judiciare necesare în cadrul procesului de contencios administrativ, dacă legea nu prevede anumite excepții de la acest principiu.

Un alt principiu reglementat de Codul administrativ în art. 43 este *contradictorialitatea și egalitatea în drepturi procedurale a participanților la proces*, fiind un principiu fundamental care guvernează atât procesul civil cât și procesul penal la general, precum și contenciosul administrativ, în special, și, în același timp, este o componentă a dreptului fundamental la apărare.

În doctrina românească principiul contradictorialității este definit ca posibilitatea conferită de lege părților de a discuta și combate orice element de fapt sau de drept al procesului civil. Existența fundamentală a contradictorialității impune ca nicio măsură să nu fie ordonată de către instanță înainte ca aceasta să fie pusă în discuția contradictorie a părților.[5,p.54]

Astfel, se impune ca cauzele de contencios administrativ să se desfășoare pe principiul contradictorialității și egalității părților în drepturile procedurale. Contradictorialitatea presupune organizarea procesului astfel încât părțile și ceilalți participanți la proces să aibă posibilitatea de a-și formula, argumenta și dovedi poziția în proces, de a alege modalitățile și mijloacele susținerii sale de sine stătător și independent de instanță, de alte organe și persoane, de a-și expune opinia asupra oricărei probleme de fapt și de drept care are legătură cu pricina dată judecării și de a-și expune punctul de vedere asupra inițiativelor instanței de contencios administrativ.

Principiul contradictorialității este strâns legat de principiul rolului judecătorului în aflarea adevărului, acesta fiind o pârghie pusă la dispoziția judecătorului pentru înfăptuirea justiției. Instanța are obligația de a pune în discuția părților orice împrejurare de fapt și de drept, care duce la dezlegarea pricinii peste susținerile și apărările părților. Este necesar ca instanța să afle realitatea în toată complexitatea sa și să dea o soluție corespunzătoare acesteia.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ana Muntean, *Formele controlului de legalitate în dreptul Uniunii Europene. Proiecții în dreptul român*. Ed. Universul Juridic, București, 2014, 388 pag.
2. Boris Negru, Nicolae Osmochescu, Andrei Smochină, Corneliu Gurin, Ion Creangă, Victor Popa, Sergiu Cobăneanu, Veaceslav Zaporojan, Sergiu Țurcan, Valeria Șterbeț, Alexandru Armeanic, Dumitru Pulbere. *Constituția Republicii Moldova. Comentariu*, Ed. ARC, Chișinău, 2012, 576 pag.
3. Cristi Danileț, *Comentariu asupra principiilor de la Bangalore privind conduita judiciară*, Ed. C. H. Beck, București, 2010, 134 pag.
4. Gheorghe Avornic, Elena Aramă, Boris Negru, Ruslan Costaș, *Teoria generală a dreptului*. Ed. Cartier, Chișinău, 2004, 656 pag.
5. Ioan Leș, *Tratat de drept procesual civil*, ed. a 4-a, Ed. C. H. Beck, București, 2008, 1064 pag.
6. Mircea Preda, *Tratat elementar de drept administrativ român*, Ed. Lumina Lex București, 1996, 736 pag.

7. Valeriu Zubco, Anastasia Pascari, Gheorghe Crețu. *Contenciosul administrativ*, Ed. Cartier, Chișinău, 2004, 232 pag.

8. Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene (2010/C 83/02). În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C83/389, 30.3.2010. În: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:PDF> (vizitat la 15.04.2019).

9. Hotărârea Curții Constituționale nr. 55 din 14 octombrie 1999 privind interpretarea unor prevederi ale art. 4 din Constituția Republicii Moldova. În Monitorul Oficial al republicii Moldova nr.118-119/64 din 28.10.1999.

10. Hotărârea Curții Constituționale nr. 31 din 01.10.2013 pentru controlul constituționalității prevederilor art.11, alin. (4) din Legea nr. 548-XIII din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și art. 21, alin. (3) și art. 23, alin. (3) din Legea contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000 (Sesizarea nr. 26a/2013). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252-257/38 din 08.11.2013.



# РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИИ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ЧЕРЕЗ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

## IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL STRATEGY TO PROMOTE THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY THROUGH REGIONAL PROGRAMS

**Андрей КРУПНИК,**  
доцент Одесского регионального института государственного управления  
Национальной академии государственного управления  
при Президенте Украины, директор общественной организации  
„Одесский институт социальных технологий“, заместитель председателя  
Всеукраинской ассоциации содействия самоорганизации населения,  
кандидат политических наук.

**Алла ОРЛОВА,**  
аспирантка кафедры публичного управления и регионалистики  
Одесского регионального института государственного управления Нацио-  
нальной академии государственного управления при Президенте Украины

### SUMMARY

*The state policy of promoting the development of civil society in Ukraine is implemented through the use of various mechanisms of participatory democracy. Regional programs are one of the instruments for uniting the efforts of the authorities and public organizations for building a democratic society in Ukraine based on European values. The study analyzes the results of monitoring the reflection of the tasks of the National Strategy for the Promotion of Civil Society in regional target programs.*

**Keywords:** state policy, civil society, democracy, public authorities, public organizations.

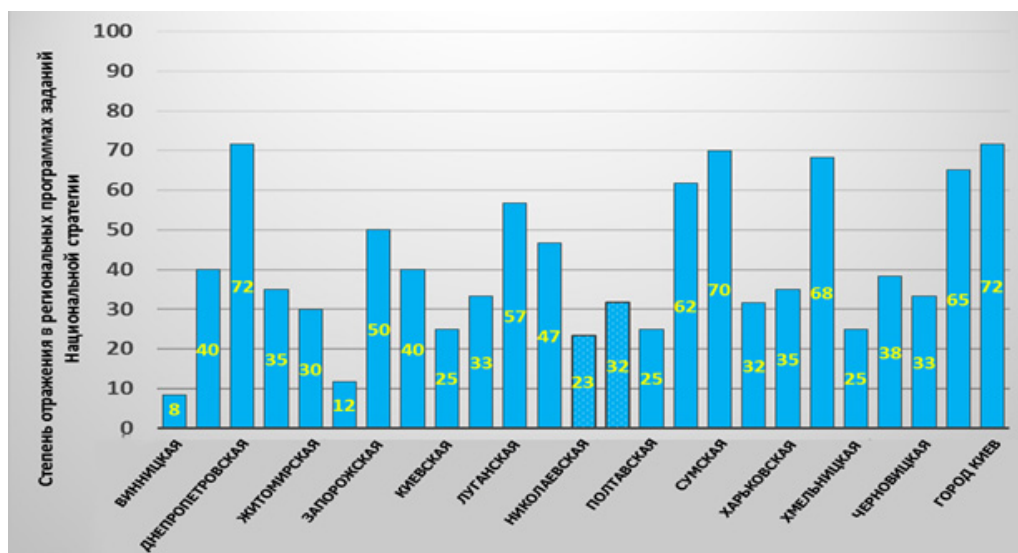
Национальная стратегия содействия развитию гражданского общества в Украине на 2016-2020 годы (далее – Национальная стратегия) была утверждена указом Президента Украины 26.02.2016 [1] и стала признанием государством усиления влияния гражданского общества на социально-политические процессы. В соответствии с данным указом, ответственность за реализацию Стратегии на региональном уровне возложена на областные государственные администрации.

С целью предоставления помощи в создании в регионах благоприятных условий для развития гражданского общества на основе открытости деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, практического применения разных форм демократии участия и налаживания эффективного межсекторного взаимодействия в течение 2017-2018 годов при поддержке Администрации Президента и Кабинета Министров Украины было организовано общественное сопровождение реализации Национальной стратегии на региональном уровне, которое соединило общественный мониторинг и информационно-методическую поддержку.

Это общественное сопровождение при поддержке Программы развития ООН в Украине осуществляла Всеукраинская общественная организация „Ассоциация содействия самоорганизации населения” в рамках проекта, реализованного в коалиции с партнерскими организациями гражданского общества, действующими в регионах и на всеукраинском уровне [3].

Экспертный анализ 22 действующих областных программы и программа города Киева, которые были приняты и действовали в 2017-2018 годах, вместе с обнародованными на тот период проектами программ Одесской и Николаевской областей на предмет отражения в них основных заданий Национальной стратегии для регионального уровня показал, что в указанных программах в той или иной степени нашли отражение лишь 53% от этих заданий. На основе этого анализа сформирован рейтинг программ - в разрезе регионов (рис. 1) и в разрезе заданий Национальной стратегии.

**Рис. 1.** Рейтинг региональных Программ по степени отражения в них заданий Национальной стратегии - в разрезе регионов.



Во главе рейтинга в разрезе регионов - региональные программы города Киева и Днепропетровской области, в которых нашли отражение по 72% заданий Национальной стратегии. На втором месте - региональная Программа Сумской области (70%), на третьем - Программа Херсонской области (68%). В верхней части рейтинга - также программы Черниговской (65%) и Луганской (57%) областей. Наихудшие показатели относительно степени отражения заданий Национальной стратегии были в программах Винницкой (8%) и Закарпатской (12%) областей.

Анализ региональных программ в разрезе заданий Национальной стратегии показал, что наибольшее отражение в этих программах нашли такие задания:

- проведение конкурсного отбора проектов организаций гражданского общества (ОГС) для выполнения за счет бюджетных средств на основе приоритетов, выработанных при участии общественности, - 93%;
- осуществление мероприятий, направленных на повышение гражданского образования населения относительно возможности защиты своих прав и выражения интересов через разные формы демократии участия, - 78%;

- просветительские мероприятия и социальная реклама по вопросам взаимодействия органов власти с ОГС и развития гражданского общества - 76%;
- предоставление методической, консультативной и организационной помощи органам исполнительной власти и органам местного самоуправления по вопросам взаимодействия с ОГС и развития гражданского общества - 70%.

Наименьшее отражение в региональных программах нашли такие задания Национальной стратегии:

- нормирование порядка проведения органами исполнительной власти и органами местного самоуправления порядка инициирования и проведения общих собраний (конференций) членов территориальных громад по месту жительства и реализации их решений - 22%;
- стимулирование развития социального предпринимательства, в частности, усовершенствование механизмов финансовой поддержки такой деятельности - 22%;
- предоставление ОГС, которые оказывают социальные услуги за счет бюджетных средств, права пользоваться коммунальным имуществом на льготных принципах - 20%;
- создание, организация деятельности и ликвидация органов самоорганизации населения - 18%;
- сокращение сроков и упрощение регистрационных процедур для ОГС, в частности, процедур предоставления документов в электронной форме или по принципу „единого окна” - 16%;
- расширение областей применения государственно-частного партнерства при участии ОГС - 16%;
- внедрение в систему высшего и последиplomного образования подготовки специалистов по менеджменту неправительственных организаций - 14%;
- предотвращение и противодействие мошенничеству, другим злоупотреблениям в сфере предоставления благотворительной помощи - 4%.

Общий вывод по итогам исследования: состояние реализации Национальной стратегии содействия развитию гражданского общества на региональном (да и на национальном) уровне в целом по Украине не в полной мере отвечает заданиям государственной политики в этой сфере. Этот вывод коррелирует с результатами исследования, проведенного группой исследователей британского аналитического центра „Chatham House” во главе с экспертом О. Луцевич в рамках Проекта ЕС для развития гражданского общества в Украине [4].

На основе полученных результатов сформированы такие рекомендации:

1. Верховной раде Украины и ее соответствующим профильным комитетам предлагается включить в состав показателей мониторинговых оценок реализации государственных и региональных целевых программ в контексте целевого и эффективного использования средств показатели оценки региональных программ содействия развитию гражданского общества.

2. Кабинету Министров Украины вместе с Координационным советом содействия развитию гражданского общества при Президенте Украины:

- определить четкую взаимосвязь между региональными программами содействия развитию гражданского общества, которые принимаются областными советами и Киевским городским советом, и Национальной стратегией и региональными планами мероприятий, которые принимаются областными и Киевской городской государственными администрациями;

- рассмотреть ход выполнения Национальной стратегии содействия развитию гражданского общества на национальном и региональном уровнях и предложить внесение в эту стратегию, при необходимости, соответствующих изменений.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. О содействии развитию гражданского общества в Украине: Указ Президента Украины от 26.02.2016 № 68/2016. Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/68/2016>
2. Аналитический отчет по итогам выполнения проекта „Общественное сопровождение реализации Национальной стратегии содействия развитию гражданского общества на региональном уровне” / Крупник А. С. и др. / ВГО АСОН. Одесса, 2018 6 133 с. Режим доступа: <https://drive.google.com/file/d/1vR5WwBF3CPDs9wHpbCj-4LEvm6sTH1zy/view>
3. Национальная стратегия содействия развитию гражданского общества. Обзор / О. Луцевич, Chatham House, 2018. Режим доступа : <https://euprostit.org.ua/stories/133366>

## PREZUMȚIA CUNOAȘTERII ACTELOR NORMATIVE – EXIGENȚA STATULUI DE DREPT

### PRESUMPTION OF KNOWING NORMATIVE ACTS - THE REQUIREMENT OF LEGAL STATUS

Elena BOTNARI,  
doctor, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

#### SUMMARY

*The legality is based on knowing, respecting and enforcement of law. The presumption of knowledge of legal acts is a state of law requirement and a claiming towards legal behavior of persons. It is important to establish the moment from which the state claims the knowledge of legal acts by the subject. The legislator doesn't offer a certainty: from the publication of legal act or from a posterior date after publication the legal act enters into force and the presumption of knowledge of law is invoked.*

**Keywords:** *legality, law, legal acts, legislator, presumption of knowledge of law, enters into force.*

Legalitatea este regimul juridic și principiul fundamental care întemeiază orice acțiune pe lege, atât din partea guvernaților, cât și din partea guvernanților. Legalitatea, exigență și principiu al statului de drept, este premisa ordinii legale. Însuși scopul principal al statului de drept este realizarea dreptului prin respectarea regulilor de elaborare, aplicare și îndeplinire a actului de drept, pe de o parte. Iar pe de altă parte, constă în așezarea pe baze juridice a activității statului sau, cu alte cuvinte, realizarea dreptului în activitatea statală. [3, p.109]

Conținutul legalității implică o sumă de principii și de cerințe: 1. universalitatea legalității, care semnifică egalitatea tuturor în fața legii; 2. unitatea legalității, care implică forța egală a legilor pe tot teritoriul statului; 3. supremația legii față de alte acte normative care trebuie să corespundă legii; 4. unitatea legalității și oportunității, care implică necesitatea supremă de realizare riguroasă a cerințelor legale; 5. legătura indisolubilă a legalității și culturii, raport ce întemeiază legalitatea pe cultura juridică; 6. inevitabilitatea răspunderii juridice implică consolidarea legalității în baza unui mecanism eficient al răspunderii juridice; 7. controlul realizării legilor atrage controlul constituțional al legilor, supravegherea respectării legilor de către procuratură. Principiile respective sunt interdependente, corelative și constituie un sistem care asigură evaluarea stării, nivelului și caracterului legalității.

Într-un anumit sens, legalitatea per se este un principiu de drept. În alt sens, este o metodă de instaurare a ordinii legale. Sensul avut în vedere de majoritatea doctinarilor este legalitatea în funcție de regim al statului de drept. De la această semnificație pornesc cerințele și principiile de respectare, executare, aplicare neabătută și strictă a dreptului de către subiecți, numite în literatura de specialitate „principii și cerințe ale legalității”.

În ceea ce privește raportul dintre principiile dreptului și cerințele legalității, V. N. Hropaniuc este de părere că cerințele legalității în esență coincid cu principiile dreptului. Cerințele legalității sunt mijloacele sau instrumentele juridice de traducere în viață a principiilor generale ale dreptului: echității, justiției, umanismului. [8, p. 346]

Doctrina juridică poziționează legalitatea printre principiile fundamentale ale procesului de elaborare a dreptului, iar legiuitorul îl situează pe poziția terțiară a principiilor activității de legiferare, conform lit. c), alin. (1), art. 3 al Legii R. Moldova nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative. [4]

Cerința de unitate a legalității, exprimată în realizarea riguroasă a cerințelor legale de către subiecții de drept, corelează direct cu cerința de cunoaștere de către toate persoanele a prevederilor legale. Precizăm, prezumția cunoașterii dreptului pozitiv este premisa, pe când realizarea dreptului, legalitatea per se, este efectul.

Dreptul obiectiv este totalitatea actelor normativ-juridice elaborate, adoptate și asigurate de către organele competente ale statului, în vederea reglementării relațiilor sociale. Elementele care asigură unitatea și coeziunea sistemului legislației sunt actele normativ-juridice. Fiind adoptate, actele normative urmează finalitatea reglementării juridice a relațiilor sociale. Așadar, dreptul obiectiv din faza antepozitivă trece în ipostaza dreptului pozitiv datorită mecanismului de reglementare juridică a relațiilor sociale.

Pozitivitatea dreptului este condiționată de intrarea în vigoare a actelor normative. Începutul realizării legilor este reglementat de art. 76 al Constituției R. Moldova [1], conform căruia *Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei.*

Așadar, intrarea în vigoare a actelor normative, potrivit Constituției R. Moldova, Legii R. Moldova cu privire la modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale din 6 iulie 1994, art. 1, alin. 5), dar și Legii abrogate privind actele legislative, nr. 780-XV din 27 decembrie 2001, Legii abrogate privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr.317-XV din 18 iulie 2003, *are loc la data publicării legii (actului normativ) în Monitorul Oficial sau la o dată prevăzută în textul legii (actului normativ).*

*Nepublicarea legii (actului normativ) în Monitorul Oficial atrage inexistența acesteia*, conform art. 76 al Constituției R. Moldova. [1] și, prin urmare, nu dă curs prezumției absolute de cunoaștere a legii de către destinatari. Altfel zis, prezumția cunoașterii legilor este subordonată publicării acestora, moment legal care marchează, primo, debutul realizării legilor, în special aplicării lor de către organele competente.

Între timp, Parlamentul R. Moldova a adoptat Legea R. Moldova nr. 100 din 22. 12. 2017 cu privire la actele normative, publicată în Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12. 01. 2018 și care a intrat în vigoare în data de 12. 07. 2018. La data intrării în vigoare a Legii nr. 100 din 22. 12. 2017 au fost abrogate total Legea privind actele legislative, nr.780-XV din 27 decembrie 2001 și Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale, nr.317-XV din 18 iulie 2003.

Conform art. 56, alin. (1) al Legii nr. 100 din 2017, *actele normative intră în vigoare peste o lună de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau la data indicată în textul actului normativ, care nu poate fi anterioară datei publicării* [4]. Alin. (2) prevede pentru legile care modifică Codul fiscal, Codul vamal și Legea nr. 1380/1997 cu privire la tariful vamal, precum și pentru legile de punere în aplicare a titlurilor Codului fiscal și a legilor ce țin de politica fiscală, *data intrării în vigoare trebuie să survină nu mai devreme de 6 luni de la data publicării legilor respective.* [4]

Observăm că legiuitorul subordonează momentul intrării în vigoare activității de publicare a actului normativ, excluzând ipotetic acușările de inexistență a actelor normative. Prin urmare, va invoca neabătut prezumția de cunoaștere a actului normativ, după publicarea acestuia, care devine absolută peste o lună de la data publicării sau la data posterioară, indicată în textul actului normativ publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Totuși posterioritatea datei de intrare în vigoare este justificată și direcționată de anumite principii care ghidează legiferarea, consacrate în art. 3, alin. (1) și alin. (3): a) constituționalitatea; b) respectarea drepturilor și libertăților fundamentale; d) oportunitatea, coerența, consecutivitatea, stabilitatea și predictibilitatea normelor juridice; corespunderea actului normativ prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației Uniunii Europene. [4] Așadar, în conformitate cu alin. (3), art. 56, Legea nr. 100, intrarea în vigoare a actelor normative poate fi stabilită pentru o altă dată doar în cazul în care se urmărește protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, realizarea angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova, conformarea cadrului normativ hotărârilor Curții Constituționale, eliminarea unor lacune din legislație sau contradicții între actele normative ori dacă există alte circumstanțe obiective. [4] Prevederile supra sunt excepții, prin urmare sunt de strictă interpretare.

Constatăm că legiuitorul creează garanția juridică a obligativității actelor normative, caracter stipulat în art. 4 al Legii nr. 100 din 2017, după cum urmează: *Prevederile actului normativ sunt executorii, opozabile tuturor subiecților de drept și, în caz de necesitate, sunt impuse prin forța de constrângere a statului.* [4]

În urma coroborării textelor Constituției R. Moldova, art. 76, și Legii nr.100 din 22. 12. 2017, art. 56, am constatat contradicția prevederilor de intrare în vigoare a actelor normative. Cum poate fi depășită această contradicție internă a legislației R. Moldova?

Conform principiului corelării în materia interpretării juridice, formulat în latină *lex posterior derogat priori*, aplicarea simultană a legilor nu este realizabilă sub aspectul logic și practic. Se alege o lege din două, legea posterioară este preferabilă, fiind prezumată mai bună. În caz contrar se aplică legea anterioară (*lex priori*), importantă pentru favorizarea acuzatului (pârâtului), dacă nu este abrogată de cea posterioară. [2, p. 156] În cazul nostru, legea posterioară este Legea nr. 100 din 22. 12. 2017, iar legea anterioară este Constituția R. Moldova din 29. 07. 1994. Prin urmare, ar fi preferabil de aplicat Legea nr.100. Menționăm că Legea nr. 100 nu face nicio trimitere la legea anterioară, Constituția R. Moldova, ierarhic superioară. Mai mult ca atât, în Dispozițiile finale ale Legii nr. 100 nu se arată prioritatea aplicării prevederilor acestor legi, nu se elimină contradicțiile prevederilor actelor normative respective. Cu toate că însuși legiuitorul era obligat să respecte la elaborarea Legii nr. 100 din 22. 12. 2017 *principiul respectării ierarhiei actelor normative și principiul echilibrului între reglementările concuren-te*, principii consacrate în art. 3, alin. (1) al Legii nr. 100.

Un alt principiu de interpretare, complementar la *lex posterior derogat priori* este *generalia specialibus non derogant* (*specialia generalibus derogant*). Conform acestuia, în cazul în care unei situații i se pot aplica două norme, una generală, alta specială, se va aplica cea din urmă. În cazul nostru, norma specială este Legea nr. 100 din 22. 12. 2017, iar norma generală este exprimată în Constituția R. Moldova din 29. 07. 1994. Prin urmare, se impune aplicarea normelor speciale din Legea nr. 100, art. 56. Norma specială trebuie interpretată restrictiv în baza principiului *exceptio est strictissimae interpretationis*.

Interpretarea juridică efectuată ne sugerează aplicarea art. 56 al Legii nr.100 din 22. 12. 2017 privind intrarea în vigoare a actelor normative, în defavoarea art. 76 al Constituției R. Moldova, care nu a fost revizuit.

Prevenirea și soluționarea contradicțiilor interne ale legislației sunt puse în sarcina legiuitorului. Legiuitorul trebuie să fie sensibilizat de necesitatea integrării organice a actului normativ în cadrul normativ în vigoare încă de la faza de proiect.

Având în vedere prevederile art. 3, alin. (4): a) proiectul actului normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel cu care se află în con-



xiune; b) proiectul actului normativ întocmit în temeiul unui act normativ de nivel superior nu poate depăși limitele competenței instituite prin actul de nivel superior și nici nu poate contraveni scopului, principiilor și dispozițiilor acestuia, ajungem la concluzia că legiuitorul însuși nu a respectat principiile enunțate la elaborarea Legii nr. 100. Legea nr. 100, în viziunea noastră, nu a fost corelată cu Constituția R. Moldova (art. 76), fiind încălcat principiul supremației Constituției și principiul ierarhiei actelor normative.

În același timp, reiterăm prevederile Legii nr. 100 care, pe de o parte, facilitează și asigură cunoașterea actelor normative de către destinatari, iar, pe de altă parte, consolidează prezumția absolută de cunoaștere a actelor normative de către subiecți. Conform art. 56, alin. (5), *actele normative pot fi aduse la cunoștință persoanelor și prin publicarea acestora pe paginile web oficiale ale autorităților publice sau prin afișarea lor în locuri autorizate.*[4] *Actele normative se publică, în condițiile legii, în Registrul de stat al actelor juridice, precum și în Monitorul Oficial al Republicii Moldova sau, după caz, în monitoarele oficiale ale raioanelor, municipiilor și ale unităților teritoriale autonome cu statut juridic special ori în Registrul actelor locale, în conformitate cu alin. (4) al aceluiași articol.* [4]

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, cu modificările și completările ulterioare.
2. Botnari, E., Introducere în studiul dreptului: Teoria generală a dreptului. Note de curs. – Bălți: Presa universitară bălțeană, 2011, 214 p.
3. POPESCU, S. Teoria generală a dreptului. București: Editura Lumina lex, 2002. 366 p.
4. Legea R. Moldova nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-17 12.01.2018.
5. Legea R. Moldova cu privire la modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale din 6 iulie 1994 // Legi, hotărâri ale parlamentului – vol 3.
6. Legea privind actele legislative (nr. 780-XV, 27 decembrie 2001) În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14 martie 2002, nr. 36 – 38, abrogată.
7. Legea privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale (nr.317-XV, 18 iulie 2003) În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 3 octombrie 2003, nr. 208 - 210, abrogată.
8. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / Учебное пособие для высших учебных заведений / Под ред. проф. В. Г. Стрекозова. Москва: Изд-во Дабахов, Ткачев, Димов, 1995, 377 с.

## ASPECTE PRIVIND SCHIMBAREA IDENTITĂȚII DE GEN A PERSOANEI FIZICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### ASPECTS REGARDING THE CHANGE OF THE GENDER IDENTITY OF THE INDIVIDUAL IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ludmila ȚARANU,  
doctor în drept, lector universitar,  
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

#### SUMMARY

*The total documenting of the population will lead to a considerable strengthening of the lawfulness and gives a possibility for obtaining of exact data about registered population, the regulation of migrating processes, the performing of the voting rights and contributes to the search of individual who try to avoid the legal institutions etc.*

*In this article we have researched a very important subject and worthy of interest – the role of the state in the assurance of the natural person's identification, being thus assured the holder feature of civil rights and obligations.*

**Keywords:** *civil status, natural person, identification elements.*

Echitatea reprezintă materializarea principiului egalității în fața legii civile. Fundamentul juridic la nivel internațional îl constituie art. 26 din Pactul internațional privind drepturile civile și politice ale omului: „Toate persoanele sunt egale în fața legii și au, fără discriminare, dreptul la o ocrotire egală din partea legii. În această privință legea trebuie să interzică orice discriminare și să garanteze tuturor persoanelor o ocrotire egală și eficace contra oricărei discriminări, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare” [1].

Egalitatea presupune că tuturor oamenilor li se recunoaște și dreptul la identitate de gen, fapt confirmat prin art. 16, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova: „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” [2].

În țara noastră, Legea nr. 5 din 09 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați contribuie la „asigurarea exercitării drepturilor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex” (art. 1) [3].

„Sexul” este un alt element al stării civile, pe care funcționarul organului de stare civilă îl indică, în mod obligatoriu, în actul de naștere, în temeiul certificatului medical constatator al nașterii.

Potrivit pct. 1.1. din Regulamentul cu privire la completarea și eliberarea certificatului medical constatator al nașterii, „certificatul medical constatator al nașterii este eliberat pentru confirmarea faptului nașterii unui copil de către o femeie concretă într-o instituție medico-sanitară sau nașterii asistate de un lucrător medical în afara instituției medico-sanitare” [4].

Totodată, la fel de important este de menționat că în conformitate cu prevederile art. 66,

alin. (2), lit. c) din Legea nr. 100-XV din 26 aprilie 2001 privind actele de stare civilă, serviciul stare civilă soluționează cererea privind modificarea rubricii „sexul” din conținutul actului de stare civilă în cazul în care solicitantul rectificării prezintă un act oficial cu privire la schimbarea sexului său [5].

Cu referire la acest subiect, poartă un caracter novator cazurile de schimbare a identității de gen (din feminin în masculin sau viceversa). Marcată de identificarea persistentă cu sexul opus persoana fizică suportă intervențiile medicale corespunzătoare.

Doar în urma parcurgerii acestor intervenții, prin respectarea prevederilor din conținutul art. 238-241 din Codul de procedură civilă nr. 225 din 30 mai 2003 urmează adoptarea hotărârii judecătorești privind schimbarea sexului [6].

Astfel, din moment ce hotărârea judecătorească privind schimbarea sexului a rămas definitivă persoana fizică poate iniția procedura de modificare a rubricii „sexul” din conținutul actelor de stare civilă, care se înfăptuiește de către funcționarul de stare civilă competent prin înscrierea mențiunii.

Subliniem 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 fixarea mențiunilor pe actele deja întocmite în registrele de stare civilă intervine din necesitatea de a indica și a face cunoscute schimbările apărute în starea civilă a persoanei fizice.

În speță, titularul are dreptul de a solicita schimbarea prenumelui, fapt stipulat în textul hotărârii, de altfel persoana în cauză nu se poate identifica în societate.

Specificăm, schimbarea prenumelui reprezintă un procedeu separat și ține exclusiv de competența serviciului stare civilă de la locul de domiciliu al persoanei interesate.

Concomitent, menționăm faptul că documentele ce se anexează la dosarul de schimbare a prenumelui servesc drept probe pentru luarea deciziei oportune.

Schimbarea prenumelui, deși nu atrage după sine apariția sau încetarea anumitor drepturi și obligații, în afară de apariția dreptului de a se prezenta cu un prenume nou și încetarea dreptului de a se folosi de prenumele atribuit la naștere, are importanță pentru individualizarea cetățeanului ca subiect de drepturi și obligații.

Înregistrarea acestui tip de schimbare a prenumelui are importanță într-o reglementare actelor primite până la acest procedeu, stabilirea legăturilor de rudenie precum și altele.

Analizând dispozițiile art. 8 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, „dreptul la respectarea vieții private și de familie”, suntem de părere că schimbarea identității de gen și a prenumelui sunt componente ale dreptului la viața privată.

Cu toate acestea, studiind literatura de specialitate, reliefăm importanța instituției căsătoriei. Deși este obiectul de cercetare a mai multor științe (sociologia, psihologia, științele juridice), constatăm că scopul acesteia este unic – întemeierea familiei și, drept urmare, perpetuarea speciei umane.

Acest subiect este discutabil din moment ce „diferența de sex” reprezintă una dintre condițiile de fond obligatorii la înregistrarea căsătoriei, iar nerespectarea acesteia face imposibilă încheierea acestui act și devine un impediment legal (art. 15, alin. (1) din Codul familiei al Republicii Moldova nr. 1316 din 26 octombrie 2000) [7].

Dezvoltând această condiție esențială, specificăm faptul că în țara noastră, conform art. 48, alin. (2) din Constituție, „familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între bărbat și femeie”.

Totuși, în opinia personală, este discutabil producerea efectelor juridice în cazul în care se va încheia o căsătorie dintre care unul din soți și-a schimbat identitatea de gen. Aceasta se conchide din moment ce perpetuarea speciei umane în acest cuplu este imposibilă.

Un studiu de caz la acest subiect este următorul: X, cetățean moldovean, a încheiat în Elveția un act de parteneriat civil cu o persoană de același sex, acesta fiind și el cetățean străin. X se

adreasează la serviciul stare civilă din Republica Moldova pentru a transcrie acest act în vederea recunoașterii pe teritoriul Republicii Moldova (în temeiul art. 13 din Legea nr. 100/2001) [8, p. 99].

Însă, prezenta cerere nu poate fi acceptată din considerentele că, potrivit prevederilor art. 15, alin. (1), lit. h) din Codul Familiei al Republicii Moldova, nu se admite înregistrarea căsătoriei între persoane de același sex, iar normele dreptului familiei din statele străine nu sunt aplicabile pe teritoriul RM dacă contravin moravurilor și ordinii publice din Republica Moldova, aplicându-li-se în asemenea cazuri legislația Republicii Moldova (art. 164, alin. (4), din Codul Familiei).

Respectiv, parteneriatul civil care nu constituie un act de căsătorie nu poate avea valoare juridică și nici modifica starea civilă a persoanei în cauză, în plus, se supun procedurii de transcriere doar actele de stare civilă înregistrate la organele de stare civilă publice din străinătate, dar nu orice fapte de stare civilă.

Totodată, considerăm adecvată denumirea parteneriat civil pentru căsătoria neînregistrată de autoritățile competente. De obicei, țările care permit căsătoriile între persoane de același sex, recunosc, în general, și parteneriatele în alte țări între persoane de același sex. Dacă ne referim la unele state în care este permis acest tip de parteneriat, putem enumera: Elveția, Norvegia, Suedia, Islanda, Olanda, Franța, Belgia, Germania, Luxemburg, Republica Cehă, Ungaria, Austria sau Marea Britanie. Printre țările în care nu se tolerează acest parteneriat sunt: Bulgaria, Estonia, Italia, Cipru, Letonia, Lituania, Polonia, Slovacia, România, Republica Moldova etc. [9].

Conchidem prin a preciza că impactul organelor de stare civilă este nu doar de a fixa faptele și evenimentele care au avut loc, dar și de a le reda o semnificație juridică prin constatarea acordului de voință (la încheierea sau desfacerea căsătoriei), prin analiza probelor care servesc la modificarea conținutului actelor de stare civilă înregistrate pe numele persoanelor fizice concrete (numele de familie și/sau prenumele; data, luna, anul, locul nașterii; sexul etc.), prin reconstituirea, înregistrarea ulterioară sau anularea actelor de stare civilă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Pactul internațional privind drepturile civile și politice ale omului nr. 1966 din 16 decembrie 1966. Publicat: 30 decembrie 1998 în *Tratate Internaționale* nr. 1/31, în vigoare: 26 aprilie 1993.
2. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 1 din 12 august 1994, în vigoare din 27 august 1994.
3. Legea nr. 5 din 09 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 47-50 /200 din 24 martie 2006.
4. Ordinul Ministerului Dezvoltării Informaționale nr. 110/51/56 din 23 aprilie 2002 cu privire la aprobarea certificatului medical constatator al nașterii.
5. Legea nr. 100 din 26 aprilie 2001 privind actele de stare civilă. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 97-99/765 din 17 august 2001.
6. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30 mai 2003. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 130-134/415 din 21 iunie 2003.
7. Codul familiei al Republicii Moldova nr. 1316 din 26 octombrie 2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 47-48/210 din 26 aprilie 2001.
8. Țaranu L. Atributele de identificare ale persoanei fizice în registrele de stare civilă. Studiu monografic. Chișinău: Reclama, 2018, 190 p. ISBN 978-9975-58-140-0.
9. „Parteneriate înregistrate”. În: [http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_ro.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_ro.htm) (vizitat la 19 aprilie 2019).

## ASPECTE TEORETICE PRIVIND EVOLUȚIA FENOMENULUI MIGRAȚIONIST ÎN SPAȚIUL COMUNITAR EUROPEAN

### THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE EVOLUTION OF THE MIGRATION PHENOMENON IN THE EUROPEAN COMMUNITY SPACE

Ioan TICU,  
doctorand, Universitatea de Studii Economice din Moldova

#### SUMMARY

*Starting from one of the fundamental works in the field, the study proposes a presentation of the theories currently used in international migration. The seven theoretical approaches (the neoclassical economy, the new immigration economy, the segmented labor market, the structuralist-historical tradition, migrants, cumulative causality, systemic approach) are described in an attempt to assess their predictive and explanatory valences in relation to the contemporary manifestations of international migration. The search for a unique theory capable of encompassing all migration as a dynamic process with multilevel action and determination with influences in and from the sphere of economic, social, cultural and political seems not to be successful, but the result leads to a problem / a fundamental discussion that research in the field is likely to answer in the future.*

**Keywords:** migration, asylum, theories, economy, market, poverty.

Astăzi, într-o lume din ce în ce mai interconectată, migrația internațională a devenit o realitate care atinge aproape toate colțurile lumii, distincțiile țară de origine, tranzit ori destinație devenind, deseori, depășite. Transportul modern a făcut mobilitatea persoanelor mai accesibilă, mai ieftină și mai rapidă. În același timp, conflictul, sărăcia, inegalitatea și lipsa locurilor de muncă decente se numără printre motivele care obligă oamenii să-și părăsească domiciliile în căutarea unui viitor mai bun pentru ei și pentru familiile lor.

Aceste realități se soldează cu inevitabile consecințe atât asupra situației social-economice interne a statelor implicate în procesul migratoriu, cât și asupra personalității indivizilor care constituie subiect al migrației, motiv pentru care migrațiile au intrat în sfera de cercetare a mai multor științe, precum relațiile internaționale, economia, sociologia, demografia și, de asemenea, psihologia socială.

Discuția asupra problemei emigrației masive a tinerilor la etapa contemporană a fost adusă în centrul atenției de rapoartele demografilor unor înalte forumuri internaționale precum UNFPA, care constată că tinerii bărbați și femei modifică structura demografică a statelor lumii, constituind cel mai vădit element al „feței umane a globalizării”. Potrivit acestora, țările dezvoltate, mai ales, Europa Occidentală și Orientală, înregistrează un declin demografic, care poate fi acoperit în baza migrațiilor, un fenomen emergent al epocii contemporane. [3, p. 25]

Dezvoltarea acestuia a fost stimulată atât de factori externi, precum globalizarea, care a

facilitat libertatea mișcării persoanelor, mărfurilor și capitalurilor, prăbușirea blocului sovietic care au deschis porțile Occidentului pentru cetățenii noilor state independente, dar a și dezvoltat reprezentările sociale privind un mod de viață occidental sau înăsprirea crizelor economice în țările cu economii în tranziție care au pus în mișcare un flux de migranți în căutarea unor locuri de muncă bine remunerate și condiții sociale mai favorabile, cât și de unii factori interni, precum motivațiile înalte ale tinerilor de a căuta oportunități mai multe și mai bune de a face studii de calitate sau a obține un loc de muncă mai bine remunerat în țările primitoare. [6, p. 298]

Migrația internațională este unul dintre cele mai vechi fenomene sociale, are un caracter extern prin faptul că deplasarea migranților se face dintr-o țară în alta, dintr-o regiune geografică în alta și de pe un continent pe altul.

Majoritatea cercetătorilor sunt de acord că, pe lângă fertilitate și mortalitate, mobilitatea spațială a migranților reprezintă „al treilea factor decisiv al evoluției populației”.

După cum afirma demograful român Vladimir Trebici (1916-1999), imigrările au aceeași semnificație cu nașterile, iar emigrările reprezintă pierderi.

Acest fenomen este destul de complex deoarece nu reprezintă doar o mișcare a populației, ci implică și diferite aspecte abordate din perspectiva mai multor discipline (sociologică, culturală, antropologică, istorică, psihologică, economică, demografică, geografică, metodologică, religioasă și ideologică, juridică și politică), diversificate datorită scopurilor urmărite de către migranți (muncă, studii, afaceri, familie), care generează viziuni negative (rasism, xenofobie, discriminare, segregare, marginalizare socială, sărăcie și trafic de persoane) și viziuni pozitive (cooperare, dezvoltare prin remitențe, pluralism, diversitate, toleranță, creștere economică și mobilitate). [5, p. 142]

Datorită faptului că fenomenul migrației internaționale a luat amploare, dar și al faptului că migrația internațională constituie cea de-a doua componentă importantă a dinamicii demografice, migrația a fost dezbătută din mai multe puncte de vedere și de-a lungul timpului s-au formulat diferite abordări teoretice cu privire la acest fenomen. Principala clasificare a teoriilor migrației este după perioada în care au fost formulate (teoriile clasice, modelul „push-pull”, teoriile neoclasice și teoriile contemporane). [7, p. 34]

Teoriile clasice ale migrației au fost abordate de mercantilism, școala clasică și marxism. Mercantilismul (secolele XVI - XVIII) se baza pe ideea că o țară era cu atât mai bogată și prosperă cu cât acumula mai multe metale prețioase.

Această politică naționalistă favoriza exporturile, defavoriza importurile și stimula emigrarea către colonii, iar mâna de lucru trebuia să fie ieftină și abundentă. Nicholas Barbon (1640 - 1698) a criticat mercantilismul și a afirmat că importul înseamnă, de fapt, cumpărarea de mână de lucru externă, iar exportul vânzarea de mână de lucru internă. Spre sfârșitul secolului al XVIII-lea, apar noi teorii economice cu caracter mai liberal, concentrate pe avantajele comerțului (Barbon, 1690).

Adam Smith (1723-1790), considerat ca fiind părintele economiei politice și fondatorul școlii clasice, a propus ideea că piața liberă și schimbul liber sunt elementele fundamentale pentru dezvoltarea economică și utilizarea eficientă a resurselor, prin urmare, a cercetat migrația și a recomandat desființarea barierelor dintre state, deplasarea populației și a capitalului (Smith, 1785). Marxismul, curent propus de către Karl Marx (1818-1883), afirma că migrația este caracterizată prin mișcarea și dezvoltarea populației, iar emigrarea spre colonii putea diminua crizele de supraproducție [3, p. 25]

Modelul „PUSH-PULL” Ernst Georg Ravenstein (1834-1913), geograf de origine germană, considerat părintele teoriilor migrației, a fost apreciat ca fiind primul teoretician al migrației, deoarece a enunțat primele legi ale migrației. El a subliniat pentru prima dată faptul că

migrația a fost determinată de procesul „pushpull” (împingere-atracție), generată de condiții nefavorabile (legi opresive, impozitare mare, climat instabil, mediul social neconvențional, comerțul cu sclavi, transportul) și continuă să producă curenți de migrație, deoarece condițiile avantajoase îi atrag pe oameni dintr-o regiune în alta. [8, p. 278].

Creșterea migrației a fost determinată de mai mulți factori: dezvoltarea producției și comerțului, dar și datorită dezvoltării tehnologiei și căilor de comunicație (aeriane, feroviare) care leagă întreaga lume (migrantul poate parcurge un drum lung într-un timp scurt), acest lucru favorizând mișcările migratorii, motivul principal al migrației fiind îmbunătățirea condițiilor de viață.

De asemenea, în majoritatea zonelor urbane s-au dezvoltat cartiere și urbanizații în zonele periferice, prin urmare, prețul fiind mai mic, a fost ocupat îndeosebi de noii veniți (migranți). Majoritatea cercetătorilor au urmat ideile lui Ravenstein, iar teoriile predominante din știința contemporană sunt, de fapt, variații ale teoriilor sale.

Cauza principală a migrației a fost reprezentată de oportunitățile economice din exterior pe care le percep locuitorii unor teritorii mai puțin performante economic, caracterizate prin constrângeri politice, religioase sau de altă natură.

a) Legile migrației.

În acest sens, Ravenstein enunță 7 legi și anume: [6, p. 47]

- Legea distanței – majoritatea migranților străbat distanțe scurte;
- Legea absorbției urbane – orașele mai mari captează migranți;
- Legea dispersiei – procesul de dispersie este invers proporțional cu procesul absorbției și prezintă caracteristici similare;
- Legea flux-reflux – fiecare curent de migrație produce un contracurent compensator;
- Legea rutei migrației – majoritatea migranților care se deplasează pe distanțe lungi se îndreaptă, în general, către marile centre comerciale sau industriale;
- 6. Legea profilului rural
- 8 - locuitorii din mediul urban nu migrează așa mult ca locuitorii din mediul rural;
- 7. Legea feminității migrației
- 9 - femeile migrează în număr mai mare decât bărbații.

b) Legea oportunităților Samuel A. Stouffer (1900-1960), prin studiul său publicat în anul 1940, a elaborat „Legea oportunităților” sau „Legea alocativă”, (Stouffer, 1940), care spune că numărul persoanelor care parcurg o distanță este direct proporțional cu numărul oportunităților care survin de-a lungul distanței și invers proporțional cu oportunitățile care survin.

Aceste oportunități intermediare pot convinge un migrant să se stabilească într-un loc pe traseu, renunțând să parcurgă destinația planificată inițial. Stouffer a susținut că volumul migrației a avut mai puțin de-a face cu distanța și totalul populației decât cu oportunitățile regăsite în fiecare loc de destinație.

Teoria migrației selective. Potrivit lui Everett Lee (1917-2007), fiecare loc are un set de factori pozitivi, negativi și neutri. Factorii pozitivi sunt circumstanțele care acționează pentru a menține oamenii în interiorul unei zone sau a atrage oameni din alte zone, factorii negativi resping migranții, iar factorii neutri sunt cei la care migranții sunt indiferenți. [9, p. 54]

De asemenea, Lee a elaborat diferite ipoteze referitoare la volumul migrației, caracteristicile migranților, fluxul și contrafluxul migrației și a definit migrația ca fiind o schimbare permanentă sau semipermanentă a domiciliului. Indiferent cât timp, cât de ușor sau cât de greu, fiecare act de migrare implică o origine, o destinație și un set de obstacole care intervin. Lee a pus accentul pe factorii de împingere (circumstanțele nefavorabile) care pot fi asociați cu locul de origine și destinație, obstacolele întâmpinate și factorii personali (Lee, 1966, p.50). [9, p. 263]

Legea lui Lee împarte factorii care determină migrația în două grupuri (tab.1): factorii de împingere și atracție. Cu privire la volumul migrației a remarcat că acesta variază în funcție



de: gradul de diversitate al zonelor incluse în teritoriu, diversitatea populației din teritoriu, fluctuația economiei și stadiul de progres din teritoriu. Volumul migrației este legat de dificultatea depășirii obstacolelor în calea deplasării. [11, p. 345]

Cu alte cuvinte, cu cât sunt mai multe obstacole, cu atât mai mic este volumul migrației. Cu excepția cazului în care sunt impuse controale severe, volumul și rata migrației tind să crească în timp.

Ipotezele formulate de Lee cu privire la fluxul și contrafluxul migrației susțin că pentru fiecare flux de migrare major se dezvoltă un contraflux, eficiența fluxului de migrație va fi mare dacă obstacolele sunt mari, iar eficiența fluxului de migrație variază în funcție de condițiile economice (la destinație fluxul de migrație crește în perioada prosperității și scade în perioada declinului). Caracteristicile migranților sunt următoarele: [10, p. 19].

- migrația este selectivă (datorită diferențelor factorilor personali, condițiilor de la locul de origine și de destinație, dar și obstacolele care intervin sunt tratate diferit de migranți, iar selectivitatea poate fi atât pozitivă, cât și negativă);

- migranții care răspund la factorii pozitivi la destinație tind să fie selectați în mod pozitiv (selectivitatea este pozitivă atunci când există o selecție a migranților de înaltă calitate);

- migranții care răspund la factorii negativi la origine tind să fie selectați negativ (selectivitatea este negativă atunci când selecția este de calitate scăzută);

- gradul de selecție pozitivă crește odată cu dificultatea intervenită.

Teoriile neoclaseice, apărute la începutul anilor '70, au pus bazele teoriilor migrației internaționale (Massey, 1993) cu accent pe individ (relația dintre migrație și investiția în capitalul uman), cauza fenomenului migraționist (cauză de ordin economic) și factorii care determină decizia migrației (strategia familială), autosusținerea migrației și fluxurile migraționale (economia dualistă: piața primară și secundară a forței de muncă).

Teoria cauzalității cumulative formulată de către de Gunnar Myrdal (1898-1987) susține că majoritatea migranților sunt calificați, educați și motivați, contribuind la creșterea economică din spațiul de destinație. În schimb, în spațiul de origine se va observa o stagnare economică, ceea ce va amplifica în continuare procesul de migrație.

Legăturile de cauzalitate cumulativă se referă la autosusținerea migrației, iar fluxurile influențează deciziile potențialilor migranți, facilitând migrația. Teoria economică neoclasică, dezvoltată de Larry A. Sjaastad (1934 - 2012), care se referă la costurile și beneficiile migrației (Sjaastad, 1962), formulează relația dintre migrație și investiția în capitalul uman și argumentează că migrația internațională este legată de cererea și oferta forței de muncă. [9, p. 127].

În țările în care există o ofertă redusă de forță de muncă, dar dispun de multe locuri de muncă, muncitorii vor avea un salariu mare, iar aceste salarii mari vor atrage migranții din țările unde nu există locuri de muncă. Prin urmare, migrația este o decizie luată pentru tot restul vieții, a unui individ capabil să-și valorizeze perspectivele cu privire la mărirea veniturilor. Această teorie conferă o importanță exagerată factorilor de ordin economic, neținându-se cont de legăturile sociale, istorice și instituționale (guvern, comunitate, familie).

Teoria dependenței, dezvoltată de către sociologul André Gunder Frank (1929 - 2005) a acordat o importanță deosebită aspectelor de ordin macro- în apariția și dezvoltarea fluxurilor migraționale și afirma că economia globală nu este egală pentru toate țările, deoarece țările sărace sunt subordonate țărilor bogate și le-au fost atribuite producția materiilor prime cu valoare adăugată scăzută, în timp ce deciziile- cheie și beneficiile majore sunt realizate în țările bogate, cărora le-au fost atribuite producția industrială de valoare adăugată ridicată, prin urmare, există o exploatare de către țările bogate din punct de vedere economic asupra țărilor sărace din punct de vedere economic. [12, p. 174]

Teoria pieței duale susține că economiile țărilor dezvoltate sunt dualiste, adică în timp ce

piața primară a forței de muncă asigură salarii mari, piața secundară a forței de muncă are salarii mici, prin urmare este structurată astfel încât să necesite un anumit nivel de migrație.

Piața secundară este marcată de subzistență și șomaj, iar locurile de muncă necesită o pregătire relativ redusă, pot fi învățate relativ repede la locul de muncă și există puține obstacole în calea mobilității forței de muncă.

Deoarece locurile de muncă sunt neatractive, există niveluri ridicate de fluctuație a forței de muncă, muncitorii trecând la alte locuri de muncă sau angajatori. Muncitorii din piața secundară, de obicei, nu au acces la piața primară, cu excepția cazului în care obțin calificări mai mari.

Teoria pieței duale a forței de muncă susține că imigranții sunt recrutați pentru a ocupa locurile de muncă necesare pentru funcționarea economiei globale, locuri de muncă evitate de populația nativă din cauza condițiilor slabe de muncă asociate pieței secundare.

Teoria sistemului mondial dezvoltă ideea de ordine la nivel mondial, enunțată anterior de teoria dependenței și argumentează că migrația internațională este un produs secundar al capitalismului global deoarece migranții sunt atrași de la periferie, din țările sărace, spre centru, spre națiunile bogate. Sistemul mondial este format din zona centrală (puterile dominante), zona semiperiferică, periferia (zonele externe și părțile izolate). Gradul de dependență al acestor zone este un concept-cheie al acestei teorii. [7, p. 48].

Prin urmare, migrația este un mecanism de reglementare a cererii și ofertei forței de muncă pe plan mondial și contribuie la dezvoltarea ordinii capitaliste. Teoria genealogică argumentează că genealogia este, de fapt, puterea individului în societățile stabile.

În urma cercetărilor, există trei factori care acordă familiei o valoare importantă în procesul migrației: familia are un rol-cheie în migrație, familia este principala unitate de socializare care constituie o rețea și familia este o rețea socială și economică.

Semnificația familiei ca context structural al migrației este dezvoltată printr-o analiză selectivă a modelelor propuse anterior, iar componentele motivației sunt legate de această structură familială. Structura și funcția familiei afectează decizia de a migra, influențând una dintre cele patru componente ale motivației: stimulentele/obiectivele, motivele, disponibilitatea și speranța.

Teoria capitalului uman inițiată de către Jacob Mincer (1922-2006) derivă din teoria economiei neoclasice și presupune că oamenii acționează, de regulă, rațional și intenționat în orice moment (Mincer, 1958). Conceptul de capital uman a fost impus de către Theodore William Schultz (1902-1998) și se caracterizează prin factori precum experiența, cunoștințele, educația, pregătirea și abilitățile persoanei (Schulz, 1961), deoarece veniturile unei persoane cu studii superioare s-au dovedit a fi mai mari în majoritatea cazurilor decât ale unei persoane cu o educație medie. [6, p. 21].

Capitalul uman este definit de Gary Stanley Becker (1930-2014), ca stocul de cunoștințe, deprinderi și abilități care poate influența creșterea capacităților și veniturilor unei persoane.

Teoria neoeconomică (Noua economie a migrației) afirmă că migrația este o strategie de familie, deoarece decizia de a migra se ia în sânul familiei sau gospodăriei care condiționează comportamentul migrației (Stark, 1993). Față de teoria economică neoclastică, individul nu mai este singurul care decide, familia ocupând un loc important, resursele fiind obținute prin trimiterea unei/unor persoane din cadrul familiei la muncă.

Teoria capitalului social (Teoria rețelelor) se bazează pe ideile teoriei cauzalității cumulative, deoarece dezvoltarea rețelelor depinde de cauzalitatea procesului. Această teorie examinează rețelele de migranți ca formă de capital social, care se formează prin expansiunea rețelelor. Această teorie argumentează faptul că migranții au creat rețele de suport furnizând noilor sosiți sprijin, informație, suport emoțional și social, găsirea unui loc de muncă și obținerea

unui venit decent. Rețelele migranților au un caracter dinamic și constituie una dintre temele principale ale cercetărilor din domeniul migrațiilor, deoarece migrația este strâns legată de relațiile de familie, prietenie sau vecinătate, migranții alegându-și locul de destinație în funcție de prezența rudelor, prietenilor sau vecinilor prezenți la locul de destinație. [5, p. 423].

În acest sens se evidențiază factorii ce determină caracterul cumulativ al migrației internaționale care se regăsesc în spațiul de plecare (distribuția veniturilor gospodăriei la nivel de comunitate, distribuția pământului și modul de organizare al agriculturii, cultura migrației, distribuția regională a capitalului uman), în spațiul de destinație (echitatea socială), dar și în ambele spații (rețelele de migranți și instituțiile).

Teoria sistemică susține că sistemul migrațional nu este o mișcare unidirecțională, liniară, împingere-atrakție, cauză-efect, ci este un sistem interdependent, complex, automodificabil, în care efectul schimbărilor într-o parte poate fi urmărit prin întregul sistem.

Prin urmare, sistemul are un caracter dinamic și este format dintr-un grup de țări unde există relații migraționale stabile, iar aceste fluxuri formează întregul sistem.

Teoria instituțională a migrației se concentrează pe studiul agenților (firme, instituții) și organizațiilor voluntare, care au apărut ca rezultat al fluxurilor migraționiste (indiferent de caracterul legal sau ilegal al activității lor), prin dezvoltarea legăturilor materiale dintre țări pe care fluxurile migratorii le consolidează.

Acești agenți, care au apărut în spațiul de destinație, au speculat oportunitățile economice din locurile de destinație al migranților și au facilitat intrarea, transportul, găsirea unui loc de muncă, locuința și obținerea actelor.

Organizațiile voluntare asigură imigranților suport, furnizând ajutor material, juridic și militând pentru drepturile acestora. Acești agenți pot fi: rețelele de transport (autocare sau aeriene) care leagă frecvent zona de destinație cu zona de origine, rețele de telefonie mobilă cu oferte pentru comunicarea mai ieftină între cele două zone, oferte de televiziune prin satelit (din locul de plecare), determinând, astfel, scăderea costurilor pentru viitorii migranți.

Începând cu anul 1952, UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, fondat în anul 1945 la Paris) a început să fie tot mai preocupat de promovarea studiilor sociale și de aspectele culturale ale migrației internaționale, prin urmare, a elaborat un studiu asupra cercetării în privința migrației internaționale în care a fost analizată migrația din punct de vedere economic și demografic.

Teoria sintetică a fost elaborată în anii '90, când echipa internațională de cercetători IUSSP (International Union for the Scientific Study of Population, fondat în anul 1928 la Paris), a abordat migrația din punct de vedere interdisciplinar. Obiectivul principal a fost analiza și evaluarea teoriilor migrației (până în anul 1980), cu intenția de a observa aspectele care coincid, se completează reciproc sau se contrazic. În urma acestui studiu, s-a elaborat teoria sintetică, care susține că migrația internațională determină globalizarea, unește locurile de origine cu locurile de destinație, influențează dezvoltarea economiei ambelor locuri și se bazează pe principiul pluralismului, care permite coexistența diverselor opinii, ce se completează reciproc. [4, p. 117].

În momentul de față, migrațiile internaționale nu pot fi încadrate într-un singur model descris, datorită caracterului complex, iar numărul tot mai mare al migranților și dificultatea controlului fluxului (datorită liberei circulații) au dus la creșterea atenției cercetărilor cu privire la acest fenomen. De fapt, toate teoriile despre migrație sunt în căutarea unor răspunsuri teoretice, care să descrie realitatea migrației, însă, mai ales teoriile contemporane, sunt, de fapt, o combinație între teoriile clasice și neoclasiche.

În concluzie, trăim într-o epocă în care avem nevoie de noi soluții ale teoriilor migrației. Decizia 2006/617/EC a Consiliului din 24 iulie 2006 privind încheierea, în numele Comunității

Europene, a Protocolului împotriva traficului ilegal de migranți pe uscat, maritime și aeriene, completarea Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate cu privire la dispozițiile din protocol, în măsura în care dispozițiile protocolului intră în domeniul de aplicare al părții a treia a Titlului IV din Tratatul de instituire a Comunității Europene (JO L 262 din 22 septembrie 2006); 2. Decizia 2006/619/EC a Consiliului din 24 iulie 2006 privind încheierea, în numele Comunității Europene, a Protocolului privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de ființe umane, în special a femeilor și copiilor, adițional la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva crimei transnaționale organizate în ceea ce privește dispozițiile protocolului, în măsura în care dispozițiile protocolului intră în domeniul de aplicare al părții a treia a Titlului IV din Tratatul de instituire a Comunității Europene (JO L 262 din 22 septembrie 2006).

### BIBLIOGRAFIE

1. Fuerea Augustin, Tratatul fundamental ale Uniunii Europene, Editura C.H. Beck, București, 2013.
2. Jalbert, S. E. Arta ca afacere. Winrock International. Chișinău: Proiectul Noi Perspective pentru Femei, 2006.
3. Simion, D. M. Globalizarea și migrația internațională a forței de muncă.//Globalizarea vieții sociale (materialele Conferinței Internaționale din 19 martie 2004). Chișinău: UNFPA, 2004.
4. Stalker, P. Workers without frontiers (The Impact of globalization). Geneva: International Labour Organization, 2000.
5. Suhan, S. Migrația pentru studii. Studenți moldoveni în Franța: Perspective de revenire în Republica Moldova.// Populația Republicii Moldova în contextul relațiilor internaționale. Materialele conferinței științifice internaționale. Chișinău, 9-10 noiembrie 2005. „Dialog Intercultural” „CAPTES”, vol. II, Iași, 2006.
6. The Migration-Development Nexus: Evidence and Policy options.//IOM migration Research series, nr. 8. Geneve, 2002.
7. Ghencea, Boris, Gudumac, Igor. Migrația de muncă și remitențele în Republica Moldova (2004). Chișinău, 2005.
8. Rusnac, S. Preocupări contemporane ale psihologiei sociale. Chișinău, 2007.
9. Миграция молодежи. Народонаселение мира в 2006 году. New York: UNFPA, 2006.
10. Мошняга, В., Руснак, Г. „Мы строим Европу и не только”. Chișinău: CEP USM, 2005.

## НАЛОГОВАЯ ОПТИМИЗАЦИЯ С ПОМОЩЬЮ „САМОЗАНЯТЫХ” ГРАЖДАН

### FISCAL OPTIMIZATION WITH THE HELP OF „SELF-EMPLOYED” CITIZENS

**А. А. ДАВЛЕТБАЕВ,**  
магистрант Казанского филиала ФГБОУ ВО  
„Российский государственный университет правосудия”

#### SUMMARY

*Investigated tax optimization issues using illegal „tax schemes” by applying the new special tax regime „tax on professional income”, as well as methods of preventing the receipt of unjustified tax benefits.*

**Keywords:** *self-employed, special tax regime, tax on professional income, experiment.*

Налоги всегда являлись основными источниками формирования бюджета Российской Федерации, поэтому правонарушения в данной сфере напрямую влияют на финансово-экономическое положение государства.

Причины, побуждающие налогоплательщиков совершать налоговые правонарушения, всегда были одни и те же, а если менялись, то в незначительную сторону.

Например, руководители организаций могут использовать сокрытые средства от налогообложения в целях финансового развития своего предприятия или для улучшения своего личного имущественного положения.

С каждым годом, зарождаются всё новые „схемы” уклонения от налоговых обязательств, направленные на избежание от уплаты налогов, где среди наиболее популярных можно выделить:

- создание фирм „однодневок”;
- дробление бизнеса;
- сделки, не имеющие разумной деловой цели (заключение лицензионных договоров, договоров аутсорсинга).

Умение предвидеть будущее и осознанно подойти к предстоящим последствиям, является одним из основных критериев успеха в любой деятельности. При данных обстоятельствах, учитывая вышеизложенное, для налоговых органов является актуальным принятие мер превентивного характера, а именно пресечение создания новых форм незаконной налоговой оптимизации.

С 1 января 2019 года стартовал эксперимент по введению специального налогового режима „налог на профессиональный доход”, направленные на решение проблемы „самозанятых”.

Как установлено Федеральным законом от 27.11.2018 № 422-ФЗ „О проведении эксперимента” [1] (далее – Закон о проведении эксперимента, Закон) специальный налоговый режим „Налог на профессиональный доход” (далее – НПД, специальный налоговый режим, налог на профессиональный доход) введен только в четырех субъектах Российской Федерации.

Новый специальный налоговый режим вправе применять физические лица и индивидуальные предприниматели (далее в тексте – „самозанятые”). При переходе на новый налоговый режим предприниматели сохраняют свой статус и просто переходят на применение нового режима налогообложения.

Самое интересное, что выражение „самозанятые граждане” настолько сильно вошло в обиход, что Закон о проведении эксперимента нередко называют „Законом о самозанятых”, при всем том, что данное понятие в самом Законе ни разу не употребляется.

„Самозанятый” – это гражданин, который работает сам на себя, у него нет наемных сотрудников, и сам он не является наемным работником [2].

Как установлено пунктом 8 статьи 2 Закона о проведении эксперимента, физические лица, применяющие специальный налоговый режим, освобождаются от налогообложения налогом на доходы физических лиц в отношении доходов, являющихся объектом налогообложения налогом на профессиональный доход.

К тому же, исходя из положения пункта 9 и пункта 11 Закона, индивидуальные предприниматели не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость и плательщиками страховых взносов за период применения специального налогового режима.

Предельный размер дохода для сохранения права на применение специального налогового режима составляет 2,4 миллиона рублей в год, в случае превышения установленного лимита, налогоплательщик лишается права применения налога на профессиональный доход.

При этом индивидуальные предприниматели не освобождаются от исполнения обязанности налогового агента, а у „самозанятых” граждан нет освобождения от уплаты налога на имущество физических лиц.

Основные преимущества нового специального налогового режима – это снижение налоговой нагрузки, отсутствие необходимости уплаты фиксированных страховых взносов, применения контрольно-кассовой техники и сдачи налоговой отчетности.

На сегодняшний день, только в одном Татарстане количество зарегистрировавшихся граждан в качестве „самозанятых” уже составил более 8 тысяч человек.

В сфере бизнеса сразу возник вопрос, стоит ли иметь отношения с „самозанятыми” и как можно использовать в своих интересах данное „ноу-хау”?

Первая проблема, с которой столкнулись организации, это отношения с „самозанятыми” физическими лицами.

Процедура регистрации и снятия с учета настолько проста, что предприятиям сложно контролировать, состоит ли физическое лицо в момент совершения финансово-хозяйственных операций на специальном налоговом режиме или же прекратило его применение.

Данный вопрос становится актуальным, при начислении страховых взносов и удержании налога на доходы физических лиц при фактической выплате дохода. Поэтому в случаях когда, сделок с „самозанятыми” не миновать, лучше отдать предпочтение индивидуальным предпринимателям, чем физическим лицам, для избегания споров с налоговыми органами.

Не прошло еще и полугода со вступления в силу Закона, как предприимчивые бизнесмены придумали новую налоговую „схему” с целью ухода от уплаты страховых взносов и НДФЛ.

Суть новой „схемы” заключается, в том, что при приеме на работу отношения между работником и работодателем оформляются гражданско-правовым договором, вместо

трудового, в то время как новый „работник” параллельно встает на учет в качестве плательщика налога на профессиональный доход.

Как еще писал знаток человеческой природы Антуан де Сент-Экзюпери, „взрослые очень любят цифры”, поэтому давайте рассмотрим все на конкретных примерах.

#### **Пример 1.**

Работник Петров И. И. по трудовому договору с ООО „Альфа” получает заработную плату в размере – 30 000 рублей.

Из них организация, как налоговый агент удерживает от дохода Петрова И. И. НДФЛ в размере – 3 900 рублей.

ООО „Альфа” как плательщик страховых взносов уплачивает взносы на ОПС, ОМС и ВНиМ в размере – 9 000 рублей.

Таким образом, Петров И. И. получает на руки 26 100 рублей.

Общая сумма затрат ООО „Альфа” на выплату заработной платы Петрову И. И. составит 39 000 рублей.

#### **Пример 2.**

Петров И. И. является плательщиком „налога на профессиональный доход”.

Петров И. И. по гражданско-правовому договору с ООО „Альфа” получает от последнего доход в размере – 30 000 рублей.

Из них Петров И. И. уплачивает НПД в размере – 1 200 рублей.

Таким образом, Петров И. И. получает на руки 28 800 рублей.

Сумма затрат ООО „Альфа” на выплату „заработной платы” Петрову И. И. составят 30 000 рублей.

**Таблица 1. „Расчёт сумм”.**

<b>Пример 1</b>	<b>Пример 2</b>
НДФЛ (13%) - 3 900 рублей	НПД (6%) - 1 200 рублей*
Взносы на ОПС (22%) - 6 600 рублей	* сумма налога рассчитана с учетом вычета
Взносы на ОМС (5,1%) - 1 530 рублей	Вычет - 600 рублей (30 000 x 2%)
Взносы на ВНиМ (2,9%) - 870 рублей	НПД (6%) - 1 200 рублей (30 000 x 6% - 600)
Затраты работодателя составили 39 000 рублей (30 000 + 6 600 + 1 530 + 870)	Затраты работодателя составили 30 000 рублей
Получено работником на руки 26 100 рублей ((30 000 – (30 000 x 13%))	Получено работником на руки 28 800 рублей (30 000 – 1 200)

В рассмотренных примерах, при заключении организацией гражданско-правового договора с плательщиком НПД, вместо оформления отношений с работником трудового договора, затраты организацией произведены на 9 000 рублей меньше, а доход работника на 2 700 рублей больше.

Данная „схема” настолько проста и выгодна для всех сторон, что все участники незаконной оптимизации налогов остаются в выигрыше.



Помимо этого, организация при использовании этой противоправной „схемы“, экономит на „обналичивании“ денежных средств, с привлечением фирм „однодневок“ и отсутствует необходимость „конвертных“ выплат, так как расходы организации на „работников“ легитимизированы.

Следовательно, организации выгоднее при приеме на работу новых сотрудников, оформлять гражданско-правовые договора, с постановкой на учет последнего в качестве „самозанятого“.

При этом, принимая во внимание положения подпункта 8 пункта 2 статьи 6 Закона о проведении эксперимента, для целей указанного закона не признается объектом налогообложения доходы от оказания (выполнения) физическими лицами услуг (работ) по гражданско-правовым договорам при условии, что заказчиками услуг (работ) выступают работодатели указанных физических лиц или лица, бывшие их работодателями менее двух лет назад.

Таким образом, применение вышеуказанной „схемы“ на действующих работниках, чревато возникновением проблем у сотрудника. А именно, указанные доходы, полученные от работодателя, не подпадают под налогообложение по специальному налоговому режиму и должны облагаться „традиционным“ налогом на доходы физических лиц.

В связи с чем, использовать данную налоговую оптимизацию, возможно только на вновь устроившихся сотрудниках.

Поэтому, в случаях обнаружения подобных „схем“ получения необоснованной налоговой выгоды с помощью „самозанятых“ граждан, налоговым органам необходимо использовать методы доказывания, которые используются в налоговых „схемах“ направленные на уменьшение налоговых обязательств путем аутсорсинга.

При таких обстоятельствах, учитывая изложенное выше, в ходе налоговых проверок необходимо исследовать:

- взаимозависимость работника с работодателем, в том числе до применения „схемы“;
- получение заданий от одних и тех же руководителей;
- наличие трудового распорядка;
- наличие рабочего места;
- наличие выдаваемой спецодежды.

Новый специальный налоговый режим был введен с целью решения проблемы „самозанятых“, поэтому контрольным органам не следует допускать злоупотребления правом на применение налога на профессиональный доход и его использования в различных нелегальных „схемах“ ухода от уплаты налогов с помощью притворных сделок.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Федеральный закон от 27.11.2018 № 422-ФЗ „О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима „Налог на профессиональный доход“ в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)” // Российская газета. 2018. 30 ноября. № 270
2. Байдина О. Самозанятые по 4%: теоретические и практические аспекты // Административное право. 2019, № 1, с. 105 – 110.
3. Борьян Ю. Б. Налоговые правонарушения и ответственность. Выигрываем налоговые споры. М.: Экономика, 2006, с. 5, 21.
4. Копина А. А. Новый специальный налоговый режим для физических лиц - налог на профессиональный доход // Налоги, 2018, № 20, с. 1, 3 - 8.
5. Орлова Е. Специальный налоговый режим „Налог на профессиональный доход” // Налоговый вестник - Консультации. Разъяснения. Мнения. 2019, № 1, с. 28 - 40.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

### LEGAL REGULATION OF TAXATION IN THE EUROPEAN UNION

Лия НАНИ,  
аспирант МГИМО МИД РФ, кафедра административного  
и финансового права

#### SUMMARY

*The Republic of Moldova has signed the Association agreement with the EU, Euroatom and its members which determines the necessity of identifying the EU legal instruments, notably, in tax matters. The present article represents an analysis of the founding treaties, secondary legislation and jurisprudence of the EU as well as an attempt to point out the distinctive features of the aforementioned rules on direct and indirect taxation. Furthermore, the article addresses the issue of the impact of the defence of human rights on EU requirements on administrative procedures (particularly, tax procedures).*

**Keywords:** *Соглашение об ассоциации, ЕС, *acquis communautaire*, прямые налоги, косвенные налоги, налоговые процедуры.*

Подписание Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова и ЕС, Евратомом и их членами (Брюссель, 2014 г.) предопределило необходимость ознакомления с правовым инструментарием ЕС по вопросам налогообложения. Становление национального профессионального сообщества по вопросам права ЕС позволит повысить эффективность восприятия *acquis communautaire* [1; 21, p. 176-188].

Необходимость обеспечения функционирования общего рынка государств-участников ЕС предопределила необходимость создания системы норм на уровне ЕС, которые затрагивают, среди прочего, и налоговые вопросы. Право ЕС касается двух групп вопросов, влияющих на развитие национальных налоговых правил – непосредственно налогообложения в рамках общего рынка и защиты прав человека.

*Налоговые правила* ЕС затрагивают, в первую очередь, вопросы косвенного налогообложения. Регулирование на уровне ЕС первоначально развивалось лишь в отношении косвенных налогов, поскольку гармонизация таможенных пошлин, налога на добавленную стоимость и акцизов была необходима для функционирования общего рынка (свободного движения товаров и услуг). Такая гармонизация происходила путем издания регламентов и директив по косвенным налогам, т. е. путем позитивной интеграции [29, p. 670-671]. В дальнейшем стало понятно, что меры прямого налогообложения также могут влиять на функционирование общего рынка посредством ограничения четырех основных свобод движения товаров, работ, услуг и капитала. Регулирование отдельных вопросов по прямым налогам происходило по принципу subsidiarity, т. е. в той мере, насколько это необходимо для функционирования общего рынка (ст. 5 Договора об ЕС (Маастрихт, 1992 г.). Считается, что такая гибкость регулирования является предпосылкой развития общего рынка [6, p. 206].

Таким образом, налоговые правила ЕС можно разделить на нормы по вопросам косвенного налогообложения и общие требования к прямому налогообложению.

*Правила по косвенным налогам* основываются на положениях учредительных договоров, регламентов и директив ЕС, но не ограничиваются ими. Все большее влияние приобретают принципы права ЕС, сформулированные в рамках решений Суда ЕС.

Государства ЕС вступают в таможенный союз (ст. 28 Договора о функционировании ЕС (Рим, 1957 г.)) обязаны устранить таможенные пошлины на всей территории государств-участников ЕС в отношении торговли друг с другом и соблюдать требование единого размера тарифа в отношении торговли с третьими государствами.

Регулирование вопросов НДС в рамках ЕС основывается на Директиве Совета ЕС от 28 ноября 2006 г. № 2006/112/ЕС «Об общей системе взимания НДС». Вопросы акцизного налогообложения (ст. 113 и 119 ДФЕС) были в дальнейшем урегулированы в Директиве Совета ЕС от 16 декабря 2008 г. № 2008/118/ЕС «Об общих правилах в отношении акцизов», а также в отраслевом регулировании на уровне ЕС в отношении обложения акцизами табачной, алкогольной продукции, а также минеральных масел [30, р. 69-73].

*Требования по прямым налогам.* Целью принятия требований по вопросам прямого налогообложения является нейтральность налоговых правил с точки зрения конкуренции на внутреннем рынке государства-участника ЕС и повышение конкурентоспособности хозяйствующих субъектов такого государства на внешних рынках. Такой результат достигается за счет гармонизации отдельных аспектов регулирования налогообложения. Рассматриваемые требования могут быть разделены на две группы: нормы, происходящие из первичного и вторичного регулирования, соответственно. К первой группе относятся:

- запрет тарифных и нетарифных барьеров для свободного движения товаров, лиц, услуг и капиталов [24, р. 3-15] (ст. 30 ДФЕС, а также в деле «Commision of the EU v. French Republic. Tax advantages for newspaper publishers» [11]);

- запрет внутреннего дискриминационного налогообложения в отношении товаров, импортируемых из других государств-участников ЕС [28, р. 120-128] (ст. 110 ДФЕС, а также в спорах «Cooperativa Co-Frutta Srl v. Amministrazione delle finanze dello Stato» [12] и «Statens Kontrol» [9];

Регулирование на уровне вторичных актов права ЕС касается в основном обложения юридических лиц налогом у источника. Действуют следующие правила:

- устранение налогообложения у источника в отношении процентов и роялти, распределяемых между взаимозависимыми предприятиями, с местом своего нахождения в разных государствах ЕС (Директива Совета ЕС от 3 июня 2003 г. № 2003/49/ЕС);

- устранение двойного налогообложения на уровне материнской компании в отношении доходов своих дочерних предприятий, находящихся в других государствах-участниках ЕС (Директива Совета ЕС от 30 ноября 2011 г. № 2011/96/EU);

- упрощение налогообложения деятельности направленной на реструктуризацию компаний с местонахождением в двух и более государствах ЕС (Регламент Совета ЕС от 20 января 2004 г. № 134/2004);

- введение упрощенной процедуры разбирательства споров (включая арбитраж) в отношении двойного налогообложения предприятий с местонахождением в разных государствах-участниках ЕС (Конвенция между государствами-участниками ЕС от 23 июля 1990 г. № 90/463/ЕЕС «Об избежании двойного налогообложения в отношении корректировки прибыли взаимозависимых предприятий», а также директивы Совета ЕС от 10 октября 2017 г. № 2017/1852 «О механизмах разрешения споров по вопросам двойного налогообложения»);

- общее и специальные правила против злоупотреблений (Директива Совета ЕС от 12 июля 2016 г. № 2016/1164, устанавливающая правила борьбы с практиками уклонения

от налогообложения, оказывающими непосредственное воздействие на функционирование внутреннего рынка).

*Защита прав человека.* Необходимость защиты прав человека на уровне ЕС (в том числе, в рамках взаимодействия с административными органами) предопределила необходимость введения требований в отношении «качественного» взаимодействия частных лиц и уполномоченных органов.

Обязанности по защите прав человека, проистекающие из норм ЕС, можно разделить на две группы. Государства-участники ЕС обязаны воздержаться от совершения действия (недопущение нарушения основных принципов коммунитарного права) – материальная составляющая, а также совершить действие (обеспечение эффективной реализации норм ЕС) – процедурный аспект.

Во-первых, следует обозначить, что в доктрине правовые позиции Суда ЕС по вопросам прав человека оцениваются как общие принципы коммунитарного права [5]. Правовой базой для разработки такого подхода служат положения учредительных договоров ЕС – право проверки законности актов институтов ЕС, которые затрагивают права третьих лиц (ст. 263 ДФЕС), право толкования положений договора (ст. 19 ДЕС), ответственность государства за вред, причиненный частному лицу действиями администрации и право определить такой вред на основании общих принципов права государств-участников ЕС (ст. 340 ДФЕС).

Во-вторых, вопросы национального процедурного характера формально не подпадают под сферу действия наднационального регулирования (в учредительных договорах ЕС нет нормы о праве институтов ЕС принимать акты по процедурным вопросам [22]). Однако эффективная защита прав человека в каждом государстве-участнике ЕС неизбежно затрагивает вопросы процедурного характера. Ввиду указанных выше соображений, некоторые ученые говорят о процессуализации налогового права ЕС [5]. Таким образом, правило о независимости государств-участников в вопросах процедурного характера не действует, если посредством применения такого правила нарушается право ЕС [26, р. xxxvii]. Применяются два правила, нарушение которых ограничивает автономию государств-участников в процедурных вопросах: эквивалентность и эффективность.

*Эквивалентность.* Первичное требование в отношении процедурных правил государств-участников ЕС, которое заключается в применении тех же процедурных правил в отношении предполагаемого нарушения права человека, будь то на основании нормы национального законодательства или нормы права ЕС (дела «Levez» [15], «Campean» [13], «Bensada Benallal» [10]).

*Эффективность.* Основой данного подхода является правило п. 1, ст. 19 ДЕС об обязанности государств-участников ЕС обеспечить эффективность реализации норм ЕС, а также позиции суда ЕС (например, в делах «Raimund» [16], «Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio» [2], «Pfeiffer» [18]). Такая реализация не должна быть затруднена нормами технического характера или такими ограничениями, которые делают невозможным фактическую реализацию прав. В ряде дел («Von Colson» [8] и «Marleasing S. A.» [7]) Суд указал на то, что, в ходе применения национального законодательства государства-участника ЕС, судебная инстанция такого государства обязана по мере возможности толковать рассматриваемую национальную норму в соответствии с положениями и целями директивы. Другими словами, суд должен понимать норму национального законодательства в свете коммунитарного толкования такого правила. Если рассматриваемая норма противоречит целям директивы, суд обязан не принимать ее во внимание при рассмотрении спора. Данный пример подтверждает

вывод о том, что национальные процедурные правила не могут трактоваться в отрыве от норм ЕС.

Требование об обеспечении эффективной процедуры реализации норм права ЕС является критерием процедурного характера. Права человека в контексте налоговых правил ЕС понимаются, прежде всего, как процедурные правила. В этой связи некоторые позиции Суда ЕС в сфере защиты прав человека приобрели значение общих принципов права ЕС. К таковым относятся принцип верховенства норм ЕС по отношению к национальным нормам (дело «Costa v. Enel» [17]), правило прямого действия норм ЕС по правам человека (дело «Van Gend en Loos» [14]), а также принцип пропорциональности (ст. 5 ДЕС, Протокол № 2 к ДФЕС «О применении принципов subsidiarity и пропорциональности»).

В дальнейшем к таким принципам стали относить и ответственность государства за причиненный ущерб. Такая ответственность возникает ввиду отсутствия эффективной реализации норм ЕС, предоставляющим права частным лицам (например, отсутствие или несвоевременная имплементация положений директивы на национальном уровне (дела «Francovich» [20] и «Brasserie» [19])). Румынские правоведы подчеркивают, что институт ответственности государств-участников ЕС, в частности, за неправомерное взимание налогов с частных лиц был создан на основании разработок немецкой доктрины налогового права (на основании идей В. Шона [27, р. 90]) и расценивается как неосновательное обогащение таких государств в гражданско-правовом смысле [25]. Ответственность государств-участников ЕС является неотъемлемой частью komunitarного правопорядка в тех случаях, когда права их граждан не могут быть защищены иным образом. В упомянутом решении по делу «Francovich» указано, что суду необходимо выяснить три группы обстоятельств для привлечения государства к ответственности: является ли целью принятия директивы наделение правами частных лиц, можно ли определить содержание таких прав на основании положений директивы, а также есть ли причинно-следственная связь между отсутствием имплементации директивы и потерями частных лиц.

К рассматриваемым принципам права ЕС относится и принцип должного администрирования (good administration). Под должным администрированием понимается, в частности, справедливость и беспристрастность рассмотрения дела, обязательность мотивирования вынесенного решения, разумность срока рассмотрения жалобы, право изложить свою позицию по делу и др. По мнению некоторых румынских правоведов, представляет собой quintessence всех прав частных лиц в отношениях с администрацией [23]. Принцип закреплен в ст. 41 Хартии ЕС об основных правах от 7 декабря 2000 г. Документ обладает обязательной юридической силой, ввиду действия п. 1 ст. 6 Договора об ЕС. Суд ЕС идет по пути признания права на должное администрирование в качестве общего принципа права ЕС (п. 48 спора «Max. mobil v. Comission» [4] и п. 37 дела «Tideland Signal Ltd v. Commission of the European Communities» [3]).

Итак, в рамках ЕС проведена гармонизация косвенного налогообложения и некоторых аспектов прямого налогообложения, имеющих первостепенное значение для общего рынка ЕС. По общему правилу, нормы ЕС не применяются к вопросам процедурного характера государств-участников. Однако, ввиду требования об обеспечении эффективной реализации норм ЕС, в том числе, по правам человека, нормы ЕС касаются и порядка взаимодействия частных лиц и уполномоченных органов. Критерием ограничения произвола со стороны администрации на уровне ЕС служит, среди прочего, и принцип должного администрирования.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

1. Azevedo R.C. Paparusso A. Vaccaro M. Sovereignty and *acquis communautaire*: the new borders of the European Union // *L'Europe en Formation*, 2013, № 2 (368), p. 189-195.
2. CJE. Affaire 199/82. 9 Novembre 1983.
3. Court of First Instance (First Chamber). Case T-211/02. 27 September 2002.
4. Court of First Instance (Second Chamber). Case T-54/99. 30 January 2002.
5. Deak D. Neutrality and legal certainty in tax law and the effective protection of taxpayers' rights // *Acta juridical hungarica*. 2008, № 2, p. 177-201.
6. Duculescu V. Dreptul integrării europene. Tratat elementar. București: Lumina Lex, 2003, 728 p.
7. ECJ. Case C-106/89. 13 November 1990.
8. ECJ. Case C-14/83. 10 April 1984.
9. ECJ. Case C-142/77. 29 June 1978.
10. ECJ. Case C-161/15. 17 March 2016.
11. ECJ. Case C-18/84. 7 May 1985.
12. ECJ. Case C-193/85. 7 May 1987.
13. ECJ. Case C-200/14. 30 June 2016.
14. ECJ. Case C-26/62. 5 February 1963.
15. ECJ. Case C-326/96. 1 December 1998.
16. ECJ. Case C-425/16. 19 October 2017.
17. ECJ. Case C-6/64. 15 July 1964.
18. ECJ. Joined cases C-397/01 and C-403/01. 5 October 2004.
19. ECJ. Joined cases C-46/93 and C-48/93. 5 March 1996.
20. ECJ. Joined cases C-6/90 and C-9/90. 19 November 1991.
21. Erhan I. Statutul juridic al organelor vamale în Republica Moldova. Chișinău, 2015. 217 p.
22. Galetta D.U. Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence” of EU Member States. Springer, 2010, p. XVI-145.
23. Haiduc M.-L. Dreptul la o bună administrare // *Curierul judiciar*, 2017, nr. 6. P. 333-339.
24. Manolache O. Drept comunitar. Cele patru libertati fundamentale. Politici comunitare. București: All Beck, 1999, 406 p.
25. Paun C. Aplicarea principiului echitatii in materie fiscala. 05.04.2017. URL: <http://www.universuljuridic.ro> (accesat: 25.04.2019).
26. Procedural Rules in Tax Law in the Context of European Union and Domestic Law / ed. M. Lang P. Pistone J. Schuch J. Staringer. Wolters Kluwer. 2010. 700 p.
27. Schön W. Tax Competition in Europe – the legal perspective // *EC Tax Review*, 2000, № 9, p. 89-104.
28. Thatam A. F. Osmochescu O. Dreptul Uniunii Europene. Chișinău: ARC. 2003, 508 p.
29. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Уч. для вузов / отв. ред. Л. М. Энтина. М.: Норма, 2005, 960 с.
30. Толстопятенко Г. П. Европейское налоговое право. Москва: Норма, 2003, 336 с.



## UNELE ASPECTE PRIVIND PRINCIPIILE FLEXISECURITĂȚII RAPORTURILOR DE MUNCĂ

### SOME ASPECTS OF THE PRINCIPLES OF FLEXI-SECURITY OF EMPLOYMENT RELATIONSHIPS

Teodorina GORIUC,  
doctorandă,  
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

#### SUMMARY

*Flexicurity is an integrated strategy for enhancing, at the same time, flexibility and security in the labour market. It attempts to reconcile employers' need for a flexible workforce with workers' need for security – confidence that they will not face long periods of unemployment. Working with national governments, social partners and academics the EU has identified a set of common flexicurity principles and is exploring how countries can implement them through four components: flexible and reliable contractual arrangements; comprehensive lifelong learning strategies; effective active labour market policies; modern social security systems*

**Keywords:** principles, flexicurity, labor, labor market, commitments.

Pe parcursul anilor, în special începând cu a doua jumătate a secolului al XX-lea, ocuparea forței de muncă a reprezentat o problemă de care s-a preocupat majoritatea statelor lumii. Fiecare țară, prin politica promovată pe piața muncii, își propunea ca scop îmbunătățirea nivelului de ocupare a forței de muncă. În acest sens, au fost elaborate și implementate diferite mecanisme și măsuri active pe piața muncii, efectele cărora să contribuie la creșterea nivelului de ocupare a forței de muncă.

Cu toate acestea, globalizarea și schimbările permanente din societate impun o piață a muncii mai flexibilă, combinată cu niveluri de securitate, care se adresează atât nevoilor noi ale angajaților, cât și ale angajatorilor. În aceste condiții se impune consolidarea urgentă a încrederii forței de muncă față de oportunitățile viitoare de angajare; dezvoltarea capitalului uman; munca decentă; dezvoltarea pieței muncii etc. În același timp, organizațiile solicită un climat de afaceri adecvat și un cadru transparent și legal care să contribuie la creșterea potențialului de afaceri și creării de noi locuri de muncă. De asemenea, competitivitatea, dislocarea producției, investițiile în tehnologii și angajați reprezintă schimbări pentru organizații. În aceste condiții, angajatorii au nevoie de forță de muncă flexibilă, disponibilă pentru orice schimbare sau instruire, în timp ce angajații au nevoie de mai multă securitate, inclusiv securitatea ocupării. [1, p. 30]

Tranziția perpetuă către o economie de piață, crizele globale și disensiunile economice și sociale interne au influențat semnificativ piața muncii în Republica Moldova. În pofida eforturilor depuse de către autoritățile publice, situația de pe piața muncii este în continuare una critică, iar principalii indicatori ai ocupării forței de muncă au înregistrat niveluri scăzute în ultimii ani. Deficitul de locuri de muncă de calitate, productivitatea joasă a muncii și veniturile mici, dezvoltarea economică nefavorabilă a mediului rural, tratarea discriminatorie a unor grupuri de populație pe piața muncii și capacitățile instituționale modeste au amplificat sără-



cia, au perpetuat excluziunea socială și au generat migrația externă de muncă ca o alternativă a șomajului și ocupării informale. [5]

Modul de viață și de lucru al cetățenilor europeni se schimbă rapid. Acest lucru se datorează următoarelor patru motive: integrarea economică europeană internațională; dezvoltarea de noi tehnologii, în special în domeniul informației și comunicării; îmbătrânirea demografică a societăților europene, alături de niveluri medii de ocupare a forței de muncă relativ scăzute și un nivel ridicat de șomaj pe termen lung, toate acestea prezentând un risc pentru durabilitatea sistemelor de protecție socială; și dezvoltarea piețelor forței de muncă „segmentate” în multe țări-membre, în care lucrătorii relativ protejați și cei lipsiți de protecție coexistă (persoanele încadrate în muncă și cele care fac parte din categoriile excluse).

Flexisecuritatea are obiectivul de a asigura cetățenilor UE un nivel ridicat de siguranță a ocupației, și anume posibilitatea de a găsi fără dificultăți un loc de muncă în orice stadiu al vieții active și de a avea perspective de dezvoltare a carierei într-un mediu economic în schimbare. De asemenea, are obiectivul de a sprijini angajatorii și angajații deopotrivă să beneficieze pe deplin de oportunitățile globalizării. Prin urmare, aceasta creează un mediu în care securitatea și flexibilitatea se consolidează reciproc. [2]

Pe de o parte, flexibilitatea se referă la schimbările („tranzițiile”) de succes pe parcursul vieții: de la școală la locul de muncă, de la un loc de muncă la altul, între șomaj sau inactivitate și locul de muncă, și de la locul de muncă la pensionare.

Aceasta nu se limitează la o mai mare libertate a societăților de a angaja sau concedia și nu implică caducitatea contractelor pe perioadă nedeterminată. Aceasta se referă la progresul lucrătorilor spre locuri de muncă mai bune, „mobilitatea ascendentă” și la dezvoltarea optimă a talentului.

În ceea ce privește piața muncii, flexisecuritatea ar presupune, în același timp, și elasticitate, adaptarea la situațiile noi, renunțarea la tipare și rigidități, noi forme de conlucrare și de prestare a muncii, în scopul dezvoltării economice și creșterii competitivității, dar și stabilitatea și siguranța în muncă, protecția salariaților, garantarea unor activități și venituri decente, respectarea demnității lucrătorilor etc. Dacă flexibilitatea pare un concept ce avantajează angajatorii, securitatea este unul ce-i privește direct pe lucrători. [6, p. 44]

Politicele de flexisecuritate pot fi proiectate și puse în aplicare prin intermediul a patru componente politice:

- prevederi contractuale flexibile și sigure (din perspectiva angajatorului și a angajatului persoanelor încadrate în muncă și celor care fac parte din categoriile excluse) printr-o legislație a muncii, contracte colective și organizare a muncii moderne;

- strategii cuprinzătoare de învățare pe tot parcursul vieții pentru a asigura adaptabilitatea și capacitatea de inserție profesională a lucrătorilor, în special a categoriilor celor mai vulnerabile;

- politici din domeniul pieței forței de muncă active și eficiente care ajută oamenii să facă față schimbărilor rapide, ajută la reducerea perioadelor de șomaj și înlesnesc tranzițiile către noi locuri de muncă;

- Sisteme moderne de asigurare socială care asigură sprijin financiar corespunzător, încurajează ocuparea forței de muncă și înlesnesc mobilitatea pe piața forței de muncă. Acesta include prevederi privind protecția socială cu o arie largă de acoperire (ajutoare de șomaj, pensii și asistență medicală), care ajută oamenii să reconcilieze munca cu responsabilitățile personale și familiale, cum ar fi creșterea copilului. [2]

O strategie de flexisecuritate de succes trebuie să pună cu prudență în echilibru funcția de asigurare a venitului sistemului de ajutor de șomaj cu strategia corespunzătoare de „activare” concepută pentru a facilita tranzițiile spre un loc de muncă și pentru a intensifi-

ca dezvoltarea carierei profesionale. Dovezile empirice arată că lucrătorii se simt mai bine protejați prin ajutoare de șomaj corespunzătoare decât prin protecția strictă împotriva disponibilizării.

Aceste principii comune ar putea constitui un cadru de referință util pentru realizarea unor piețe ale forței de muncă mai deschise și mai active și a mai multor locuri de muncă productive. Acestea ar trebui să sprijine statele-membre în stabilirea și punerea în aplicare a strategiilor de flexisecuritate care iau pe deplin în considerare provocările, oportunitățile și circumstanțele specifice lor, alături de implicarea activă a partenerilor sociali.

Potrivit prevederilor enunțate de către Consiliul Uniunii Europene, principiile comune ar putea fi:

1) Flexisecuritatea implică prevederi contractuale flexibile și sigure (din perspectiva angajatorului și a angajatului, a persoanelor încadrate în muncă și a celor care fac parte din categoriile excluse), strategii cuprinzătoare de învățare pe tot parcursul vieții, politici active în domeniul pieței forței de muncă eficiente și sisteme de asigurare socială moderne. Obiectivul acesteia este de a consolida punerea în aplicare a strategiei de creștere și locuri de muncă și modelul social european, asigurând noi forme de flexibilitate și securitate pentru creșterea adaptabilității, a ocupării forței de muncă și a coeziunii sociale.

2) Flexisecuritatea implică un echilibru între drepturi și responsabilități pentru angajatori, lucrători, cei care caută un loc de muncă și autoritățile publice.

3) Flexisecuritatea ar trebui adaptată circumstanțelor, piețelor forței de muncă și relațiilor de muncă specifice ale statelor-membre. Flexisecuritatea nu se referă la un model unic de piață a forței de muncă sau la o strategie unică de politici.

4) Flexisecuritatea ar trebui să reducă diferența între persoanele încadrate în muncă și cele care fac parte din categoriile excluse. Cei care sunt încadrați în muncă în prezent au nevoie de asistență pentru a fi pregătiți și protejați în timpul tranziției de la un loc de muncă la altul. Cei care fac parte din categoriile excluse în prezent, inclusiv cei care nu au un loc de muncă, printre care predomină ca număr femeile, tinerii și migranții, au nevoie de căi de acces facile spre un loc de muncă și de baze de pornire pentru a permite progresul spre prevederi contractuale stabile.

5) Pe plan intern (în cadrul societății), precum și pe plan extern (de la o societate la alta) ar trebui promovată flexisecuritatea. O flexibilitate suficientă în ceea ce privește angajarea și disponibilizarea trebuie să fie acompaniată de tranziții sigure de la un loc de muncă la altul. Mobilitatea ascensională trebuie facilitată, precum și cea între șomaj sau inactivitate și muncă. Locurile de muncă de calitate cu o conducere capabilă, o bună organizare a muncii și actualizarea continuă a competențelor reprezintă obiective ale flexisecurității. Protecția socială trebuie să sprijine, nu să împiedice mobilitatea.

6) Flexisecuritatea trebuie să sprijine egalitatea de șanse promovând accesul egal la locuri de muncă de calitate pentru bărbați și femei și oferind posibilitatea de a reconcilia viața profesională și cea familială, precum și asigurând șanse egale pentru migranți, lucrători tineri, cei cu dizabilități și în vârstă.

7) Flexisecuritatea prevede un climat de încredere între autoritățile publice și partenerii sociali, toți fiind pregătiți să-și asume responsabilitatea pentru schimbări și să inițieze pachete echilibrate de politici.

8) Politicile de flexisecuritate implică costuri bugetare și ar trebui aplicate, de asemenea, luând în considerare contribuția la politicile bugetare solide și durabile din punct de vedere financiar. De asemenea, acestea ar trebui să urmărească împărțirea justă a costurilor și beneficiilor, în special între activitățile economice, cele individuale și bugetele publice, acordând o atenție deosebită situației specifice a IMM-urilor. În același timp, politicile de flexisecuritate eficiente pot contribui la atingerea acestui obiectiv general. [4]

Comunicarea Comisiei din iunie 2007, către principii comune ale flexicurității: locuri de muncă mai multe și mai bune prin flexibilitate și securitate, vizează clarificarea acestui consens și facilitarea punerii în aplicare a acestei strategii în statele-membre. Acesta definește flexisecuritatea ca o abordare integrată, care cuprinde patru componente:

- aranjamente contractuale mai flexibile și mai sigure, atât din punctul de vedere al angajatorului, cât și al lucrătorului;
- strategii de învățare pe tot parcursul vieții pentru a asigura capacitatea continuă a lucrătorilor de a se adapta și a spori capacitatea de angajare;
- politici eficiente ale pieței forței de muncă pentru a facilita tranziția la noi locuri de muncă;
- sisteme moderne de securitate socială care oferă sprijin adecvat pentru venit în timpul tranzițiilor. [3]

La nivel internațional, flexisecuritatea reprezintă un element relativ nou pe piața muncii care și-a demonstrat eficacitatea în materie de ocupare a forței de muncă. Majoritatea țărilor care au implementat acțiuni sau măsuri, exprimate prin flexibilitate și securitate, au obținut rezultate palpabile în ceea ce privește ocuparea forței de muncă. [1, p. 30]

În planul dreptului muncii național, unul dintre efectele intențiilor de euro-integrare a Republicii Moldova îl reprezintă tocmai preluarea dezbaterii privitoare la necesitatea unei anume flexibilizări a contractelor de muncă, prin crearea unor noi varietăți contractuale, care să răspundă într-o mai mare măsură nevoilor salariaților și angajatorilor. Dacă unele țări au deja experiență în ceea ce privește flexisecuritatea pe piața muncii, prin aplicarea diferitelor politici, apoi Republica Moldova abia încearcă să implementeze elemente de flexisecuritate a muncii, prin Strategia de Ocupare a forței de muncă pentru perioada 2017-2021.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bîrcă A., Flexisecuritatea – o nouă „filosofie” a ocupării forței de muncă. În : Conferința „Paradigme moderne ale economiei și antreprenoriatului inovativ”, p. 30-36.

2. Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor - Către principii comune ale flexisecurității: locuri de muncă mai multe și mai bune prin flexibilitate și securitate nr. 359 din 27.06.2007 În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0359&from=RO> (accesat la 10.04.2019).

3. Council of the European Union. Implementation of the common principles of flexicurity within the framework of the 2008-2010 round of the Lisbon Strategy. Report on the mission for flexisecurity, 2008 În: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1515&langId=en> . (accesat la 12.04.2019).

4. Council of the European Union. Towards Common Principles of Flexicurity - Draft Council Conclusions 2008. În: <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015497%202007%20INIT> (accesat la 12.04.2019).

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1473 din 30.12.2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale privind ocuparea forței de muncă pentru anii 2017–2021. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 109-118 din 07.04.2017

6. Negrilă C., Dreptul fundamental la muncă - locuri de muncă sănătoase pentru toate vârstele: munca la domiciliu și telemunca. În: „Legea și Viața”, nr. 3(315) / 2018, p. 43-46.

7. <http://ec.europa.eu> (accesat la 12.04.2019).

## OPORTUNITĂȚILE STABILIRII RAPORTURILOR JURIDICE DE MUNCĂ ÎNTRE ANGAJATORII DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI CETĂȚENII STRĂINI

### OPPORTUNITIES FOR ESTABLISHING LEGAL RELATIONS BETWEEN EMPLOYERS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND FOREIGN CITIZENS

Andrei FURCULIȚA,  
doctorand,

Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

#### SUMMARY

*The employment of a foreign citizen is often a challenge for employers in the Republic of Moldova, but we sometimes claim that such an action is particularly fruitful. And from the aforementioned considerations we maintain that the most important spheres of activity in which a foreign citizen can be placed are reported in this press release.*

**Keywords:** foreign citizen, employer from Republic of Moldova, dissatisfaction, salary.

Luând în considerare că Republica Moldova este un stat tânăr, care se află abia la începutul dezvoltării sale economice, necondiționat pare a fi prezent și fenomenul de criză, criză nu doar financiară, ci și cea de resurse umane, care se resimte deosebit de pregnant în actuala perioadă.

Referindu-ne la situațiile de criză a resurselor umane în cadrul spațiului moldovenesc, menționăm, că o asemenea criză a fost provocată de nemulțumirea tot mai pregnantă a cetățenilor moldavi de mărimea salariilor și oportunitățile acordate acestora, ca urmare a ocupării din partea acestora a locurilor de muncă atât în cadrul întreprinderilor de stat cât și a companiilor private.

Așadar, în această partidă au avut de suferit nu doar companiile din sectorul privat al Republica Moldova, cât și serviciile autorităților publice, care suferă din zi în zi de scurgerea capitalului uman. În asemenea situație găsim utilă ideea profesorului american Arthur R. Pell, care prin prisma studierii aspectelor de resurse umane a ajuns la concluzia, conform căreia „vremurile în care o persoană s-a alăturat unei companii după absolvirea învățământului mediu sau superior și a rămas acolo până la pensie s-au dus demult” [1, p. 399]. Astfel, din cele relatate, nu ne rămâne decât să constatăm, că persoanele capabile să muncească și fiind încă bine pregătite, sunt în căutarea unui loc de muncă pe cât de posibil confortabil. Confortul în cadrul relației de muncă, în opinia noastră, poate fi asigurat doar prin intermediul unor salarii bune, instruiți profesionale continue, bonusuri, premii, volum și organizare adecvată a muncii, altele. Mențiunea unor asemenea condiții nu a fost făcută de noi în zadar, deoarece neîndeplinirea în marea sa parte a nivelului unui sau unor din compartimentele menționate, influențează dorința persoanei salariatului de a pleca dintr-un asemenea colectiv, fapt care, constatăm cu regret, că se întâmplă tot mai frecvent în Republica Moldova.

În sensul celor susținute, găsim că sunt și firești asemenea acțiuni, pentru că dezvoltarea socială în zilele noastre a căpătat o nouă amploare, amploare bazată pe dezvoltarea continuă în toate aspectele vieții omului și, odată cu progresul acestora, sporesc și cerințele privind costurile la servicii, studii, medicină și altele, fără de care individul din secolul al XXI-lea nu poate exista. Prin urmare, toate cele menționate fiind asigurate în marea lor parte din sursa salariului de care dispune persoana și, cu cât acesta este mai mic, trebuie să ne dăm seama că persoana nu va accepta să muncească o perioadă îndelungată și deci va părăsi acel loc de muncă.

Urmând ideile propuse, vom încerca în continuare să punem în evidență ce perspective și oportunități oferă piața muncii moldavă, sau, altfel zis, prin ce este atractivă aceasta pentru cetățenii altor state, în sensul prestării muncii din partea acestora?

La începutul anului 2018, Guvernul Republicii Moldova, ca urmare a consecințelor și efectelor acumulate în urma migrării cetățenilor moldoveni în statele dezvoltate, printre care se numără Anglia, Irlanda, Katar, Franța, Italia, Elveția și altele de relevanță salarială, și ca urmare a lipsei de personal care să dorească să se încadreze în ofertele propuse în acest sens, care prin consecință creează blocaje de angajare sau disponibilitate de resurse umane spre angajare în ramurile: IT, transporturi, construcții, medicină, manageriat și etc., a adoptat Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.115 din 31.01.2018 cu privire la aprobarea Listei ocupațiilor prioritare [2], stabilind prin intermediul acesteia, o listă de ocupațiuni disponibilă a fi suplinită din resurse umane străine.

Din analiza prevederilor Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.115 din 31.01.2018, constatăm că domeniul IT în Republica Moldova se dovedește a fi unul deosebit de solicitat ca și în alte țări ale lumii, argumentându-se prin datele Hotărârii menționate, se iscă a fi declarate peste 70 de poziții. În această ordine de idei, menționăm că, potrivit datelor Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) din 14.02.2018[3], angajatorii moldoveni sunt gata de a plăti un salariu în valoare de 30 000 lei pentru o poziție de programator, ce constituie circa - 1500 euro. Astfel, observăm că domeniul IT este plătit bine și pe această cale considerăm că piața muncii moldovenească poate prezenta un interes pentru persoanele ce posedă cunoștințe în domeniul programării și tehnicii de calcul.

Din argumentul invocat, credem că angajarea programiștilor de înaltă calificare în Republica Moldova se face posibilă, deoarece luând în considerare nivelul salariazării acestor persoane, observăm că în temeiul sumelor câștigate, asemenea indivizi vor fi în stare de a-și asigura viața cu tot necesarul, întru desfașurarea traiului decent pe teritoriul RM. Prin urmare, menționăm că salariile impunătoare acordate persoanelor ce au cunoștințe în domeniul IT, constituie o prerogativă pentru cetățenii străini de a se plasa în câmpul muncii al RM, deoarece locuind și activând în RM, un cetățean străin va putea face anumite economii personale, din cauza prețurilor medii la produsele alimentare, haine și încălțăminte, asigurare medicală și chirie acordată din partea angajatorului sau beneficiarului solicitant din Republica Moldova, motiv care ne face să afirmăm că asemenea condiții prezintă facilități pentru străini.

Astfel, pentru angajatorii din RM, plasarea în câmpul muncii a forței de muncă calificate străine, deseori poate fi un cadou, cadou în sensul bun al cuvântului, deoarece, în cazul angajării unor salariați înalt calificați, relatăm că aceștia în temeiul posesiei și dispoziției înaltelor capacități profesionale, pot recomanda și chiar implementa în activitatea companiei, proceduri și modalități de lucru moderne, tehnologii noi, elaborarea unui soft ce va facilita și spori volumul și calitatea lucrului îndeplinit de către personalul companiei, acțiune ce constituie doar facilități pentru angajatorul sau beneficiarul solicitant din Republica Moldova.

Referindu-ne la plasarea în câmpul muncii moldovenesc, de către angajatorii din Republica Moldova a cetățenilor străini înalt calificați în domeniul IT, găsim că prezența unor aseme-

nea persoane constituie o adevărată sursă de profit, deoarece având în vedere necesitatea tot mai ponderată a necesităților de creare a sistemelor informaționale (soft-uri), găsim că o asemenea parteneriat s-ar dovedi a fi productiv din punct de vedere financiar, nu doar pentru angajatorul din Republica Moldova, ci și pentru salariații cetățeni străini, angajați pe teritoriul Republicii Moldova. Dar, în asemenea situație, apare și o altă credem măsură, de care poate profita iarăși angajatorul din RM și cetățeanul străin angajat în Republica Moldova. Ca exemplu menționăm situația, că în cazul în care angajatorul moldovenesc va angaja în calitate de specialist marketing și un analist economic, la fel din străinătate, care fiind bine instruit, credem că va fi în stare să promoveze produsele companiei din RM, nu doar pe plan național, ci și pe cel internațional.

O următoare oportunitate, care iarăși poate fi obținută doar ca urmare a stabilirii unui raport juridic de muncă între un angajator din Republica Moldova și un cetățean străin, o poate constitui schimbul de experiență profesională, care poate fi realizată prin intermediul transferului competențelor, între salariații din Republica Moldova și cei străini angajați în cadrul companiei moldovenești. Așadar, prezența cetățenilor străini calificați și angajați pe teritoriul Republicii Moldova, pentru compania angajatoare, poate fi iarăși o facilitate, deoarece actualii salariați ai companiei, comunicând cu un specialist calificat din străinătate, pot obține careva cunoștințe, chiar la locul de muncă, fapt ce exclude, uneori, necesitatea de a organiza din partea angajatorului moldav a unor traininguri specializate. În același sens putem menționa, că salariatul cetățean străin, poate beneficia de un supliment la salariul său de bază, pentru instruirea colegilor săi de muncă din cadrul companiei din Republica Moldova.

În concluzia prezentului articol relatăm că oportunitățile posibile de a fi obținute ca urmare a plasării în câmpul muncii moldovenesc a cetățenilor străini, poate fi cercetată și analizată din mai multe puncte de vedere, luând doar în considerare ramurile de activitate alese, și pe motivul, că în Republica Moldova multe compartimente ale economiei naționale sunt lăsate fără atenție, fapt pentru care credem că asemenea situații, printr-o abordare adecvată a oamenilor talentați în domeniu, poate fi renăscută și chiar adusă la un nivel adecvat, rezultatul căruia, de regulă, aduce și foloase pecuniare participanților la asemenea activități.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Managementul resurselor umane. Dr. Arthur R. Pell; Traducere: Anca Novac. Ediția. a 2-a, Ed: Curtea Veche Publishing, 2008, p. 399.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.115 din 31.01.2018 cu privire la aprobarea Listei ocupațiilor prioritare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.33-39 din 02.02.2018.
3. Lista celor 100 cele mai bine plătite locuri de muncă vacante înregistrate în baza de date a Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă (14 februarie 2018, conform declarațiilor agenților economici), disponibil on-line pe adresa: <http://www.anofm.md/files/elfinder/Lista%20celor%20100%20cele%20mai%20bine%20pl%C4%83tite%20locuri%20de%20munc%C4%83%20vacante%20%C3%AEnregistrate%20februarie%202018%20FINAL.pdf>.

## REFLECȚII DOCTRINARE PRIVIND ÎNCETAREA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ

### DOCTRINAL REFLECTIONS ON THE TERMINATION OF THE INDIVIDUAL WORK CONTRACT

Ruslan IANCIU,  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*The specialized doctrine of labor law, especially for the institution of termination of the individual labor contract, is one of the most important sources of inspiration, following the practice of labor law. Thus, in this press release some of the most important doctrinal sources elaborated by the Moldovan authors will be discussed.*

**Keywords:** termination of the individual labor contract, doctrine, legal framework, employer, concepts, employee.

Literatura de specialitate din Republica Moldova este deosebit de diversificată la compartimentul contractului individual de muncă, fiind elaborată și abordată de o serie de autori marcanți, care au contribuit semnificativ la sporirea cercetărilor asupra tematicii încetării contractului individual de muncă.

Principalul autor al doctrinei moldovenești de specialitate, care a acordat o atenție deosebită instituției contractului individual de muncă în cercetările sale, este profesorul Nicolae Romandaș, care prin intermediul uneia dintre cele mai importante lucrări ale sale intitulată generic - *Contractul individual de muncă* [1], a oferit o analiză multidimensională, acordând o atenție corespunzătoare unui asemenea act juridic. Analizând implicația autorului în doctrina de specialitate a dreptului muncii moldovenesc, menționăm că aportul autorului se valorizează a fi unul imens, prin faptul că implicația și, respectiv, studiile elaborate de acest autor impresionează prin simplitatea exprimării și profunzimea ideilor, reflecția cărora este împărtășită de câteva generații de juriști și specialiști în relații de muncă.

În cele ce vizează contractul individual de muncă, autorul citat susține că, contractul individual de muncă este și va fi în continuare o instituție supusă permanent unor modificări profunde, strâns legate de procesele care au loc în viața social-economică a țării [1, p. 3]. Prin urmare autorul a relatat că „*reglementarea relațiilor de muncă a fost și va fi una din problemele majore ale politicii legislative a statului*” [1, p.3]. Relația complexă dintre contractul individual de muncă și economia de piață va determina o evoluție deosebită a normelor acestei instituții de drept [1, p. 3].

Din cele susținute de autor, observăm că ideile acestuia, fiind exprimate în anul 2001, rămân valabile și în prezent, pentru că dinamica modificării cadrului legislativ al muncii, a suferit o varietate de modificări, care prin finalitatea lor, au urmărit conformitatea cerințelor înaintate în acest sens lumii juridice din partea pieței. Și pe această cale, susținem și împărtășim ideea autorului citat.

O idee de valoare, culeasă din lucrarea autorului citat, o constituie cea care explică esen-



ta juridică a poziției părților în cadrul raportului juridic de muncă. Pe această cale, autorul susține că, în teoria dreptului sunt recunoscute două aspecte ce țin de reglementarea juridică a pozițiilor părților raportului juridic: a) cel caracterizat prin poziția de egalitate juridică a părților (raporturile de drept civil) și b) cel caracterizat prin poziția de subordonare a părților (raporturile de drept administrativ) [1, p.75].

Pentru contractul individual de muncă este caracteristic raportul juridic care apare la momentul încheierii lui și raportul juridic care apare ca urmare a încheierii lui [1, p.75]. În primul caz, raportul juridic se manifestă prin determinarea poziției de egalitate juridică a părților contractante [1, p.75]. Părțile se conformează conceptului de libertate contractuală [1, p.75]. Ele negociază condițiile viitorului contract, având autonomia deplină de voință, stipulată de legislație [1, p.75]. În realitate, această poziție este frecvent afectată de poziția socială a contractanților [1, p.75].

Pe această cale, menționăm că ne raliem concluziilor exprimate de doctrinar, deoarece o asemenea tălmăcire este utilă nu doar în cazul încheierii contractului de muncă, ci și o găsim necesară în faza încetării contractului de muncă, pentru că voința părților în cadrul raportului juridic de muncă ocupă un loc de căpătâi.

În cele ce vizează ideea exprimată de autor, potrivit căreia autonomia părților poate fi afectată în temeiul poziției sociale a contractanților, relatăm că împărtășim o asemenea abordare, pentru că poziția angajatorului în cadrul relațiilor de muncă, cu părere de rău, rămâne a fi totuși una notorie, iar viitorul salariat, fiind lipsit de surse de supraviețuire, este nevoit să accepte condițiile de muncă propuse de către angajator și, prin urmare, în asemenea situație ne vom afla nu în prezența contractului negociat, ci în situația contractului de adeziune.

Referindu-ne la aspectele de încetare a contractului individual de muncă, menționăm că autorul nu a pus în discuție o asemenea întrebare în lucrarea sa din anul 2001, pe când în lucrarea editată în anul 2015 și, fiind elaborată în coautorat cu profesorul Eduard Boișteanu, găsim că un asemenea subiect a fost tratat deosebit de exhaustiv. Înainte de a prezenta opiniile și viziunile autorilor asupra instituției încetării contractului individual de muncă, mai adăugim că autorul amintit, Eduard Boișteanu, la rândul său, a abordat o asemenea instituție într-o lucrare distinctă, intitulând-o „*Încetarea contractului individual de muncă*” [2]. În continuare, vom reliefa unele dintre ideile susținute de autorul vizat, din motivul că importanța și semnificația acestora sunt deosebit de valoroase.

O primă idee de relevanță în ceea ce privește încetarea contractului individual de muncă, exprimată de Eduard Boișteanu, o constituie aprecierea unei asemenea instituții, care, potrivit autorului, „*materia încetării contractului individual de muncă este dominată de principiul legalității; temeiurile, condițiile, procedura și controlul încetării acestui contract sunt reglementate, în detaliu, prin lege*” [2, p.5].

Reieșind din aceasta, putem constata că legislația muncii a Republicii Moldova nu admite concedierea arbitrară a salariaților la aprecierea administrației și consideră concedierea lor neîntemeiată drept o încălcare evidentă a dreptului constituțional la muncă [2, p. 5]. În această ordine de idei, susținem că ne raliem întru totul viziunii autorului, în mod special în cele ce vizează conceptul de „...aprecierea administrației”, deoarece administrația întreprinderii este organul de conducere a unității, care printre obligațiunile fundamentale ale acesteia, este totuși obligată să respecte toate actele legislative aplicabile raporturilor juridice de muncă.

Un aspect important abordat de către autorul vizat îl constituie explicația oferită pe marginea noțiunii de încetare a contractului individual de muncă. Așadar, autorul susține că termenul de încetare a raporturilor (contractului) de muncă este cel mai cuprinzător, deoarece el include toate temeiurile de concediere, de desfacere a contractului individual de muncă, inclusiv situația de excludere a angajatului din componența scriptică a întreprinderii, instituției, organizației în legătură cu moartea sa [2, p. 7].

Potrivit celor relatate, nu ne rămâne decât să ne alăturăm unei asemenea idei, pentru că termenul de încetare, este cel mai potrivit, întru palierarea ideii, ce urmărește stoparea acțiunii contractului individual de muncă. Prin urmare, grație reflecției și, respectiv, susținerii ideii sale, autorul Eduard Boișteanu a găsit-o împărtășită în doctrina de dreptul muncii sovietic, viziune pe care o vom prezenta în cele ce urmează. Astfel, potrivit doctrinei sovietice, termenul de încetare a contractului individual de muncă cuprinde toate faptele juridice, în baza cărora se sting raporturile juridice de muncă, stabilite între părțile contractului individual de muncă, neavând importanță dacă ele (faptele juridice) s-au ivit prin acordul părților, la inițiativa terțelor persoane sau datorită unui eveniment (de exemplu, decesul lucrătorului) [3, p. 71-72].

În ceea ce privește aspectul de reglementare juridică a procedurii de încetare a contractului individual de muncă, menționăm că chiar și fiind editată lucrarea lui E. Boișteanu în anul 2002, în conținutul lucrării autorului a fost utilizat în mod principal Codul muncii al Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Sovietului Suprem al RSSM la 25 mai 1973 și pus în aplicare la 1 octombrie 1973, cât și alte acte legislative cu caracter de reglementare a relațiilor de muncă, adoptate încă sub egida politicilor statului socialist [2, p.9-16], dar, necătând că asemenea file au trecut în istorie, găsim că în prezent curente și, respectiv, bazele legislației muncii au rămas practic neatinse, conceptele de călăuză fiind valabile și în lumina Codului muncii al Republicii Moldova din 28.03.2003 [4].

Revenind la lucrarea amintită, elaborată în coautorat de către autorii Eduard Boișteanu și Nicolae Romandaș în anul 2015 cu denumirea *Dreptul muncii* [5], susținem că lucrarea în cauză, la momentul actual, în doctrina dreptului muncii al Republicii Moldova se poziționează a fi una notorie prin faptul că conținutul acesteia reflectă o abordare complexă a sistemului de drept al muncii moldovenesc.

Astfel, în cele ce vizează încetarea contractului individual de muncă, menționăm că autorii au oferit o abordare complexă a cadrului legal, aplicabil reglementării încetării contractului individual de muncă, colorat cu o varietate de opinii doctrinare relevante în acest sens.

Un aspect deosebit de important, prezentat de autorii vizati, îl prezintă delimitarea conceptelor de încetare și de desfacere a contractului individual de muncă. Prin urmare, autorii, evitând tradiționala expresie în verbe, a delimitării conceptelor de încetare și de desfacere, au prezentat o asemenea modalitate sub forma unei scheme, în care în mod grafic [5, p. 423] au prezentat temeiurile și situațiile în pofida prezenței cărora contractul individual de muncă poate înceta sau poate fi desfăcut.

Fiind un studiu monografic, menționăm că autorii citați au abordat cu o deosebită minuțiozitate totalitatea situațiilor reglementate de lege, în pofida prezenței cărora părțile sau partea contractuală este în drept de a influența încetarea contractului individual de muncă, dedicând un spațiu deosebit de vast [5, p. 422-510] tratării unei asemenea problematici de dreptul muncii.

O altă operă cu caracter practic, elaborată iarăși de autorii E. Boișteanu și N. Romandaș găsită de noi deosebit de relevantă pentru practica curentă de gestionare a raporturilor juridice de muncă, o constituie Ghidul specialistului în resurse umane [6]. În pofida existenței unei asemenea lucrări și fiind unicii autori din Republica Moldova, care au abordat problematica gestionării relațiilor de muncă, găsim că modalitatea și conținutul actelor juridice propuse ca exemple, prezintă un conglomerat practic valoros, în temeiul căruia persoanele responsabile de documentarea relațiilor de muncă în cadrul întreprinderii se vor inspira deosebit de relevant.

În cele ce vizează informațiile și viziunile autorilor în privința încetării contractului individual de muncă, menționăm că aceștia iarăși au fost deosebit de preciși în cele ce vizează

aspectele legale de încetare a contractului individual de muncă, prezentându-le în modelul întrebare-răspuns [6, p. 44-56].

La fel ca și autorii menționați, alți autori din doctrina de dreptul muncii al Republicii Moldova, găsim că de studierea încetării contractului individual de muncă s-au preocupat și autorii Teodor Negru și Cătălina Scorțescu [7, p.134-167]. În comparație cu cercetările realizate de către E. Boișteanu și N. Romandaș, cercetările autorilor Teodor Negru și Cătălina Scorțescu sunt mai superficiale, autorii limitându-se doar la explicația cadrului legal, aplicabil încetării relațiilor juridice de muncă.

În temeiul celor menționate, relatăm că autorii au oferit o descriere a cazurilor și situațiilor reglementate de lege, în temeiul cărora acțiunea contractului individual de muncă încetează. Așadar, asupra instituției încetării contractului individual de muncă autorii citați au desemnat două situații, de prezență cărora legea leagă încetarea contractului individual și acestea fiind: *încetarea contractului individual de muncă în circumstanțe ce nu depind de voința părților* [7, p. 135-140] și *încetarea contractului individual de muncă prin acordul părților* [7, p. 140-166].

Un aspect deosebit de important, pus în discuție de către autorii citați, îl prezintă modul de perfectare a încetării contractului individual de muncă. Cu prilejul unei asemenea situații autorii au susținut că „încetarea contractului individual de muncă se perfectează prin emiterea de către angajator a ordinului respectiv” [7, p.166]. În ordin este necesar a se indica temeiurile încetării în strictă concordanță cu prevederile Codului muncii, specificându-se articolul, alineatul, punctul și litera corespunzătoare din lege [7, p.166]. În opinia noastră, modalitatea și condițiile de elaborare a actului privind încetarea contractului individual de muncă, sunt un compartiment procedural deosebit de important, deoarece corectitudinea întocmirii unui asemenea act juridic desemnează însăși finalitatea încetării juridice a contractului individual de muncă.

De rând cu autorii citați, autorii moldoveni B. Sosna, A. Sosna, O. Mița [8], la fel au atras atenția asupra instituției contractului individual de muncă, prin prisma culegerilor de texte ale legislației muncii și punerii în evidență a carnetului de muncă în raport cu contractul individual de muncă. În conținutul lucrărilor, autorii citați au acordat o atenție semnificativă carnetului de muncă, ca element complementar, necesar a fi întocmit, completat și elaborat de rând cu contractul individual de muncă.

Fiind intitulată generic lucrarea autorilor B. Sosna, A. Sosna, O. Mița *Carnetele de muncă* (Трудовые книжки), relatăm că autorii au evidențiat principalele texte legale care au legături directe cu finalitățile sancționatorii în cazul nerespectării acestora de către angajator, ca urmare a încheierii, modificării, suspendării și, respectiv, încetării contractului individual de muncă [8, p. 15-37]. În cele ce vizează încetarea contractului individual de muncă, remarcăm că autorii nu au oferit careva abordări conceptuale, ci doar s-au limitat la prezentarea cadrului legal ce se face aplicabil în situația încetării contractului individual de muncă, reflectându-l în plan-schemă [8, p. 68-81], aceasta fiind alcătuită din totalitatea textelor al legislației muncii, în temeiul cărora contractul individual de muncă, poate înceta în sens juridic.

În afară de abordarea impactului carnetului de muncă în cadrul raporturilor juridice de muncă, autorii au propus publicului o serie de modele de acte aplicabile relațiilor de muncă reflectate sub forma: ordinelor [8, p.37-61], cererilor de chemare în judecată [8, p.125-159], acte procesuale de apel [8, p.159-171], ultima formă de acte, posibilă a fi utilizată de către salariat, ca urmare a constatării că angajatorul nu a respectat prevederile legislației muncii, în cele ce vizează: concedierea legală a salariatului, reținerea eliberării carnetului de muncă și etc.

În opinia noastră, lucrarea autorilor B. Sosna, A. Sosna, O. Mița - *Carnetele de muncă* (Трудовые книжки), începând cu 01.01.2019, ca efect al intrării în vigoare a prevederilor Ho-

tărilor Guvernului Republicii Moldova nr.426 din 15.05.2018 [9], se va plasa în rândul filelor istorice ale dreptului muncii, pentru că în temeiul actului legislativ menționat, angajatorii nu sunt obligați de a completa și, respectiv, de a ține evidența carnetelor de muncă ale salariaților întreprinderii.

Așadar, în temeiul prezentării tabloului doctrinei de dreptul muncii al Republicii Moldova, conchidem, că atât în trecut cât și în prezent, instituția încetării contractului individual de muncă nu-și pierde din importanță, pentru că contractul individual de muncă va rămâne în continuare cel mai important act sociojuridic.

### BIBLIOGRAFIE

1. Nicolae Romandaș. Contractul individual de muncă. Centrul editorial USM. Chișinău, 2001.
2. Eduard Boișteanu. Încetarea contractului individual de muncă. Chișinău, Editura Pontos, 2002.
3. Советское трудовое право. Под. ред. Ярхо А.В. Москва: Юридическая литература, 1987, p. 71-72 În: Eduard Boișteanu. Încetarea contractului individual de muncă. Chișinău, Editura Pontos, 2002, p.17.
4. Codul muncii al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.159-162 din 29.07.2003.
5. Eduard Boișteanu, Nicolae Romandaș. Dreptul muncii. Manual, Editura „Tipografia Centrală”, Chișinău, 2015.
6. Ed. Boișteanu, N. Romandaș, F. Păscăluță. Ghidul specialistului în resurse umane. Chișinău: S.n., 2016 (F.E.-P. „Tipografia Centrală”.
7. Teodor Negru, Cătălina Scorțescu. Dreptul muncii. Curs universitar. Ed: Labirint, Chișinău, 2010.
8. Сосна Б. И., Сосна А. Б., Мыца О. Д.- Трудовые книжки: Комментированное, научно-практическое, справочное пособие. Кишинэу: Институт истории государства и права АНМ, Типография: Elan Poligraf, 2012.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.426 din 15.05.2018 cu privire la unele aspecte ce țin de evidența stagiului de muncă (la abrogarea Hotărârii Guvernului nr.1449 din 24.12.2007). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.156 din 16.05.2018.

## CADRUL NORMATIV NAȚIONAL PRIVIND DREPTUL DE PROPRIETATE

### NATIONAL REGULATORY FRAMEWORK FOR OWNERSHIP RIGHTS

Petru LOGHINESCU,  
doctorand,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova

#### RÉSUMÉ

*La réglementation du droit de la propriété en droit national implique l'établissement de règles de droit protégeant les intérêts patrimoniaux des personnes physiques et morales. Le droit de propriété est un droit réel qui donne au titulaire la possibilité d'utiliser le bien selon sa nature ou son but, de l'utiliser et de le disposer exclusivement et perpétuellement, conformément à la loi, à la règle de droit et aux bonnes mœurs.*

*Cette étude est dédiée à l'évolution historique du droit de propriété dans l'espace roumain, les règlements en vigueur, qui contiennent les règles de base, ainsi que les exceptions.*

**Mots-clés:** droit national, droit de propriété, intérêts patrimoniaux, propriété privée, code civil.

Pentru Republica Moldova reglementarea dreptului de proprietate în sensul juridic se realizează odată cu declararea acesteia ca stat independent. Până la adoptarea Constituției, statul nou-format avea necesitatea primordială de a începe un șir de reforme, pentru a putea exista ca și formațiune. Primii pași spre stabilirea democrației a statului de drept se conțin în Declarația de independență, prin care se regăsește o dorință de afirmare a libertății, independenței și unității naționale, de edificare a statului de drept și de trecere la economia de piață [11]. Primul act normativ care consacră proprietatea privată în Republica Moldova a fost Legea nr. 459 din 22.01.1991 cu privire la proprietate [17]. Constituția Republicii Moldova prevede la art. 9 *Principiile fundamentale privind proprietatea*, că „(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale”. Totodată, art. 46 al Constituției R.M. proclamă dreptul la proprietatea privată și la protecția acesteia, astfel dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate. Caracterul absolut al proprietății este limitat în interesul utilității publice, fiind precizat că „*Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire*”.

Constituția Republicii Moldova prevede la art. 127 că statul ocrotește proprietatea [10], subliniind că proprietatea publică aparține statului sau unităților administrativ-teritoriale. Totodată, se identifică bunurile care nu pot face obiectul proprietății private, acestea fiind: bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiul aerian, apele și pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice și ale platoului continental, căile de comunicație, precum și alte bunuri stabilite de lege.

Nici Constituția, nici Codul civil actual al Republicii Moldova nu definesc termenul de „proprietate”, în art. 315 al Codului civil fiind enumerate doar împuternicirile acestui drept: „proprietarul are drept de posesiune, de folosință și de dispoziție asupra bunului” [7].

În opinia autorilor Baieș S., Roșca N., dreptul de proprietate este un drept subiectiv ce con-

feră titularului exercitarea în putere proprie și în interes propriu a atributelor de posesiune, folosință și dispoziție asupra bunurilor sale în limitele stabilite de lege [3, p. 46-47].

Potrivit opiniei autoarei E. Cojocari, dreptul de proprietate privată reprezintă acel drept real care aparține persoanelor fizice și persoanelor juridice, în virtutea căruia titularii exercită posesia, folosința și dispoziția asupra unor bunuri, mobile sau imobile, care se află în circuitul civil în condițiile stabilite de legislația în vigoare, având următoarele caractere: real, perpetuu, absolut, exclusiv, sesizabil, alienabil, prescriptibil. [9, p.119].

Autorul G. Ardelean, identifică distincția dintre proprietate și dreptul de proprietate, menționând că momentul apariției proprietății precedă pe cel al dreptului de proprietate, până a deveni un drept, proprietatea reprezintă o realitate social-economică, la fel menționează autorul că dreptul de proprietate este mult mai limitat, căci exercitarea prerogativelor acestuia cunoaște anumite granițe stabilite prin lege, în interesul general al societății [1, p.22].

În procesul de interpretare și aplicare a legislației Republicii Moldova, Curtea Constituțională, făcând trimitere la alte Hotărâri în materie, menționează că „Potrivit Hotărârii Curții Constituționale nr. 110 din 25 ianuarie 1996, cu modificările operate prin Hotărârea nr. 183 din 21 februarie 1996, prin proprietate se înțelege dreptul de proprietate al persoanelor fizice, juridice, statului sau al unităților administrativ-teritoriale asupra unor bunuri mobile sau imobile, exercitând asupra lor atributele dreptului de proprietate (de posesie, folosință și dispoziție) în mod exclusiv și perpetuu, prin putere proprie și în interes propriu, în condițiile legii. În Hotărârea nr.19 din 18 octombrie 2011, Curtea a reiterat că este incontestabil faptul că dreptul de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție, reprezintă în substanță dreptul persoanei la respectarea bunurilor sale, mobile și imobile. Curtea reține că în calitate de „bun”, protejat de art. 46 din Constituție, poate fi recunoscut orice element al activului patrimonial al persoanei, care are valoare economică. Termenul „bun” include în sine drepturile patrimoniale, care pot fi reale și obligaționale [12].

Într-o altă opinie, dreptul de proprietate se extinde atât asupra lucrurilor corporale (proprietate mobilă sau imobilă), cât și asupra celor necorporale (proprietate intelectuală etc.) [21, p. 10].

Principiul inviolabilității proprietății se regăsește în art. 316 al Codului civil, care, de fapt, este un mijloc de garantare a dreptului de proprietate *„proprietatea este, în condițiile legii, inviolabilă. Dreptul de proprietate este garantat. Nimeni nu poate fi silit a ceda proprietatea sa, afară numai pentru cauză de utilitate publică pentru o dreptă și prealabilă despăgubire. Exproprierea se efectuează în condițiile legii”* [7]. Mai mult, legiuitorul vine să precizeze că „pentru lucrări de interes general, autoritatea publică poate folosi solul oricărei proprietăți imobiliare cu obligația de a despăgubi proprietarul pentru daunele aduse solului, plantațiilor sau construcțiilor, precum și pentru alte daune imputabile ei” [7]. În această situație este vorba despre un proces juridic complex, numit expropriere pentru utilitate publică. Obiectul, procedura și condițiile în care poate fi realizată exproprierea sunt reglementate de Legea exproprierii pe cauză de utilitate publică [15]. Prin expropriere, în sensul Legii menționate, se înțelege *transferul de bunuri și de drepturi patrimoniale din proprietate privată în proprietate publică, transferul către stat de bunuri proprietate publică ce aparțin unei unități administrativ-teritoriale sau, după caz, cedarea către stat sau către o unitate administrativ-teritorială a drepturilor patrimoniale în scopul efectuării de lucrări pentru cauză de utilitate publică de interes național sau de interes local, în condițiile prevăzute de lege, după o dreptă și prealabilă despăgubire* [15]. Atât Codul civil, cât și Legea exproprierii pentru utilitate publică, menționează că exproprierea sau lipsirea de proprietate poate fi realizată doar în condițiile unei drepte și prealabile despăgubiri. În acest sens, au fost declarate neconstituționale prevederile articolului 19 alin.(4) din Legea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare și ale articolului 5, alin. (41) din Legea

nr. 272-XIV din 10 februarie 1999 cu privire la apa potabilă, deoarece acestea aduc o limitare directă și disproporțională a dreptului de proprietate, prin reglementarea care prevede că „la finalizarea lucrărilor de construcție, instalațiile și rețelele publice de alimentare cu apă și de canalizare, situate pe teren public, construite de persoane fizice și/sau de persoane juridice, precum și cele construite până la intrarea în vigoare a prezentei legi, indiferent de sursa de finanțare, se transmit gratuit la balanța autorității administrației publice locale sau direct operatorului în conformitate cu decizia consiliului local”. Curtea Constituțională a menționat că privarea de proprietate impune obligația statului de a despăgubi pe proprietar, pentru că fără plata unei sume rezonabile, raportată la valoarea bunului, măsura constituie o atingere excesivă a dreptului la respectarea bunurilor sale. Imposibilitatea de a obține o despăgubire echitabilă în cadrul privării de proprietate constituie o rupere a echilibrului între necesitatea protecției dreptului de proprietate și exigentele de ordin general. În context, Curtea statuează că orice construcție efectuată din mijloacele financiare ale persoanei fizice sau juridice poate fi transmisă la balanța autorității administrației publice locale sau direct operatorului, doar după o dreaptă și prealabilă despăgubire. [13].

Autorul L. Chirtoacă, analizând exproprierea, menționează că aceasta poate fi realizată și de fapt, atunci când formal persoana rămâne proprietar al bunului, dar nu dispune liber de elementele dreptului de proprietate pe care, deși le are, nu le poate exercita. Autorul menționează cauza Burghilea împotriva României, în care reclamanta nu putea să-și utilizeze terenul întrucât acesta a fost inundat [6, p.33].

Statul poate impune anumite condiții speciale în cazul unor categorii de bunuri, cum ar fi terenurile agricole. Se atestă o grijă sporită a terenurilor agricole, distingându-se în acest sens, legislația specifică prevede următoarele forme de reglementare:

- stabilirea regulilor de atribuire a terenurilor cu drept de proprietate (art. 12 din Codul funciar), de posesie și folosință (art. 40 din Codul funciar), a regulilor de exercitare a acestor drepturi, a drepturilor și obligațiunilor generale ale celor care folosesc terenurile, a temeiurilor în a căror bază încetează aceste drepturi [8].

- controlul unor activități desfășurate de către persoanele ce utilizează terenul în scop de asigurare a exploatării corespunzătoare a acestuia;

- intervenția în cazul apariției unor factori și necesități statale (tragerea la răspundere juridică a persoanelor vinovate de încălcarea legislației funciare, retragerea terenurilor din proprietate privată pentru necesități statale și sociale etc.) [5, p. 31].

În aceeași ordine de idei, potrivit Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, se permite vânzarea-cumpărarea terenurilor cu destinație agricolă aflate în proprietate privată. Dreptul de vânzare-cumpărare a terenurilor cu destinație agricolă aparține statului, persoanelor fizice cetățeni ai Republicii Moldova, precum și persoanelor juridice al căror capital social nu conține investiții străine. [16]. Astfel, cetățenii străini sau apatrizii nu pot cumpăra terenuri agricole. În cazul în care aceștia devin proprietari de terenuri prin moștenire, ei au dreptul de a le înstrăina numai cetățenilor Republicii Moldova. În opinia autoarei A. Șargo, această prevedere legală ar veni în contradicție cu prevederile articolului 6 (1 și 2) al Legii cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător [14], în care se menționează că: „În Republica Moldova investițiile nu pot fi supuse discriminării în funcție de cetățenie, domiciliu, reședință, loc de înregistrare sau de activitate, stat de origine al investitorului sau al investiției sau din orice alt motiv. Investitorilor li se acordă condiții echitabile și egale de activitate, care exclud aplicarea de măsuri discriminatorii ce ar putea împiedica dirijarea, operarea, întreținerea, folosirea, fructificarea, achiziționarea, extinderea sau dispunerea investițiilor” [20, p.133]. Totuși considerăm că rațiunea legiuitorului de a pune această limitare este argumentată prin menținerea unui echilibru între interesele cetățenilor Republicii Moldova și



celor străini, având în vedere potențialul economic al ultimilor și reieșind din circumstanțele reale ale situației economico-sociale a țării.

În cele urmează ne propunem să analizăm caracterele juridice ale dreptului de proprietate. Mai sus am argumentat ideea, conform căreia caracterul absolut este o noțiune abstractă, având în vedere limitările pe care le impune, în anumite condiții legea. În acest context, ne raliem opiniei autorului V. Baeșu, care susține că proprietarul are drept exclusiv asupra bunurilor sale, acționând nu în mod absolut, ci manifestând monopol asupra atributelor acestui drept: de posesiune, folosință și dispoziție, după bunul său plac, în limitele legii [2, p.92].

Dreptul de proprietate este un drept real, deoarece titularul său poate să-și exercite atributele asupra unui lucru determinat fără a fi necesară intervenția altei persoane, în mod direct și nemijlocit.

Un alt caracter al dreptului de proprietate este caracterul perpetuu, care derivă din prevederile art. 315, alin 2 din Codul civil. Perpetuitatea semnifică faptul că dreptul de proprietate durează atât timp cât există bunul și că el nu se stinge prin neuz. Caracterul perpetuu al dreptului de proprietate este însușirea lui exclusivă, fiindcă în cazul altor drepturi reale sau drepturi de creanță, acestea au o existență temporară. Faptul că dreptul de proprietate poate forma obiectul unei cesiuni (transmisiuni) aceasta nu afectează caracterul perpetuu al proprietății. Perpetuitatea proprietății nu dispăre chiar dacă natura juridică se schimbă în timpul înstrăinării, de exemplu, în cazul exproprierii pentru utilitate publică, când bunul va fi transferat din domeniul privat al persoanelor fizice sau juridice în domeniul public al statului.

Într-o ipoteză teoretică, se afirmă că dreptul de proprietate este un drept exclusiv, în sensul că titularul dreptului de proprietate este singurul îndreptățit să exercite toate atributele acestuia, și să revendice lucrul de la oricare altă persoană la care s-ar afla fără vreun titlu, sau să nege existența oricărui alt drept sau sarcina reală care se pretinde că ar fi fost constituită asupra lucrului. În măsura în care titularul dreptului de proprietate ar consimți la dobândirea unuia dintre atributele dreptului de proprietate de către altă persoană (prin constituirea unui drept de uzufruct, uz, abitație, concesiune sau la constituirea unei sarcini reale, de exemplu, imobilul ar fi ipotecat), caracterul exclusiv al dreptului de proprietate este diminuat [19, p. 287]. Caracterul exclusiv al dreptului de proprietate este diminuat și în cazul coproprietății, când atributele acestuia sunt exercitate cu privire la unul și același lucru de către mai multe persoane. Tot așa, constituie limitări ale dreptului de proprietate la servituțile pozitive ori prorogările legale ale contractelor de închiriere [19, p. 287]. Desprindem deosebiri de dreptul de proprietate ce aparține exclusiv unei singure persoane și în cazul proprietății pe cote-părți. În cadrul dreptului de proprietate comună pe cote-părți, există o corelație dintre cota-parte și titularii acesteia. În consecință, fiecărui coproprietar îi corespunde o cotă-parte ideală și abstractă din dreptul de proprietate, iar numărul de titulari determină și numărul de cote-părți existente [18, p. 55].

În literatura de specialitate, se indică asupra caracterului abstract al dreptului de proprietate, care presupune că, deși proprietarul de facto nu deține toate cele trei elemente ale dreptului de proprietate, de jure el rămâne a fi proprietarul acestuia. Un exemplu în acest sens ar fi cazul bunului pierdut sau furat [4, p. 33].

Analizând prevederile legislației naționale actuale, care reglementează două forme ale proprietății, concluzionăm că proprietatea publică se bucură de o reglementare mai amplă. Am stabilit cu certitudine că există proprietate privată, care aparține persoanelor fizice și juridice și proprietatea publică - care aparține statului. Proprietatea statului include două domenii - public și privat (art. 296 CC al RM). Domeniul public al proprietății publice a statului este inalienabil (bunurile din domeniul public, fiind scoase din circuitul civil general, nu pot face obiectul unor acte juridice civile) și imprescriptibil și din punct de vedere prescriptiv și achi-

zitiv, în timp ce domeniul privat al dreptului de proprietate publică a statului este alienabil și prescriptibil din punct de vedere achizitiv și sesizabil.

În concluzie, afirmăm că dreptul de proprietate este unul din principalele drepturi economice ale omului și îi conferă acestuia sentimentul de stabilitate și satisfacție, iar statul, prin reglementări corespunzătoare, urmează să protejeze și să nu admită careva abuzuri.

### BIBLIOGRAFIE

1. Ardelean G., Drept civil. Drepturile reale principale, Tipogr. Bons Offices, Chișinău, 2016, p. 22.
2. Băeșu V., Reglementarea juridică a drepturilor economice ale omului în Republica Moldova, teză de doctor. Chișinău, 2017, p. 92.
3. Baieș S., Roșca N., Drept civil. Drepturile reale principale. Tipografia Centrală, Chișinău, 2005, pag. 46-47.
4. Bîtcă I., Drept civil. Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale. Note de curs, Chișinău, 2013, p. 33.
5. Bontea L., Regimul juridic al terenurilor agricole, În: „Legea și viața”, noiembrie 2015, p. 31.
6. Chirtoacă L., Aspecte privind limitarea dreptului de proprietate privată prin intermediul instituției exproprierii. În: „Revista națională de drept internațional”, nr. 3, 2012, p. 33.
7. Codul civil al Republicii Moldova, nr. 1107 din 6 iunie 2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 082 din 22.06.2002.
8. Codul funciar al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 817 din 04.09.2001.
9. Cojocari E., Drept civil. Drepturi reale. Bălți: tipogr. Business-Elita, 2003, p. 119.
10. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
11. Declarația de independență a Republicii Moldova din 27 august 1991.
12. Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 19.06.2015 pentru controlul constituționalității art. 49, alin. (13) din Legea nr. 1134-XIII din 2 aprilie 1997 privind societățile pe acțiuni.
13. Hotărârea Curții Constituționale nr. 30 din 01.11.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 19, alin. (4) din Legea nr. 303 din 13 decembrie 2013 privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare (transmiterea instalațiilor și rețelilor publice de alimentare cu apă).
14. Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr. 81 din 23.04.2004.
15. Legea exproprierii pentru utilitate publică, nr. 488 din 08.07.1999, în Monitorul Oficial Republicii Moldova nr. 42-44 din 20.04.2000.
16. Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 147-149 din 06.12.2001
17. Legea R.S.S. Moldova nr. 459 din 22.01.1991 cu privire la proprietate, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 30.06.1991.
18. Otgon A., Conceptul și caracterele juridice ale dreptului de proprietate comună pe cote-părți, În: Revista Națională de Drept, nr. 5, 2015, p. 55.
19. Popescu-Cruceru S., Baltac G. A., Elemente privind conceptul juridic al proprietății private. În: Revista Română de Statistică. Trim. III/2012 - Supliment, p. 287.
20. Șargo A., Mecanismele dezvoltării și creșterii economice a sectorului agrar prin intermediul procesului investițional. În: Teza de doctor, Chișinău, 2016, p.133.
21. Teacă I. ș. a., Ghidul funcționarului public. managementul proprietății publice. Tipogr. „Bons Offices”, Chișinău, 2015, p.1

## REGLEMENTĂRI JURIDICE PRIVIND PROTECȚIA AERULUI DIN PERSPECTIVA SCHIMBĂRILOR CLIMATERICE LA NIVEL GLOBAL

### LEGAL REGULATIONS ON AIR PROTECTION FROM THE PERSPECTIVE OF GLOBAL CLIMATE CHANGE

Mihăiță-Cristinel TRIBOI,  
doctorand, Universitatea de Studii Europene din Moldova

#### SUMMARY

*Global urbanization is occurring at an unprecedented scale. This brings many environmental issues, not least increasing levels of air pollution in cities. However, air pollution is really just a proxy for the key issue here: population exposure to pollution and the public health effects associated with this. In terms of tackling exposure to air pollution emissions, policies should aim to keep people away from the most polluted areas rather than focusing exclusively on containing the root of the pollution itself. In terms of their scale, the effects of coal smoke in the nineteenth and early twentieth centuries were mainly local and regional. But after the Second World War a number of invisible threats began to emerge - acid rain, photochemical smog, ozone depletion and climate change - that were transnational and global in character. It often required the cooperation of scientific experts across both disciplinary and national borders, as well as computer simulation of the impacts of air pollution, to make these new threats 'visible' to the public. Global environmental problems also required collective political and legislative action on the part of nations if solutions were to be found.*

**Keywords:** directive, emissions, gases, ozone, population, air pollution, nitrogen, green card, protocol.

Aerul atmosferic este unul dintre factorii de mediu greu de controlat, deoarece poluanții, odată ajunși în atmosferă, se dispersează rapid și nu mai pot fi captați pentru a fi tratați. Poluarea aerului este o problemă care s-a amplificat în ultimii ani la scară planetară, în primul rând, datorita faptului că nu se localizează numai la nivelul surselor poluante, iar efectele asupra calității vieții sunt importante și greu de cuantificat.

La nivel european, poluarea atmosferică s-a diminuat considerabil după edictarea de norme privind carburanții, autovehiculele și fixarea normelor limită pentru un anumit număr de poluanți, decise în anii 1980. Astăzi, fenomenele de smog au fost eliminate (centralele pe cărbune fiind închise ori devenind mai curate) și „ploile acide” care afectaseră solurile, lacurile și pădurile în țările scandinave și Europa de Est aproape au dispărut. După 1990, emisiunile de gaze acide (dioxid de sulf și oxizi de azot) s-au diminuat cu peste 40% în UE-15. O problemă acută rămâne concentrațiile de particule în atmosferă, periculoase pentru sănătatea umană, având ca principale surse: combustia din centralele pentru producerea energiei, unitățile industriale și vehiculele cu motor, în special, cele echipate diesel. O altă formă importantă de poluare a aerului în zona europeană este cea produsă de ozonită.

Preocupările comunitare în privința luptei împotriva poluării aerului nu vizează atât contextul transfrontalier, cât „teritoriul comunitar”. Pe conținut, reglementările vizând protecția

atmosferei sunt relativ bogate și se referă, mai ales, la poluarea produsă de autovehicule și la cea de origine industrială.

În privința naturii instrumentelor juridice utilizate, deși directiva a rămas predominantă, instituțiile comunitare au utilizat tehnica deciziei (precum decizia de reducere a utilizării de clorofluorocarboni pentru reumplerea aerosolilor din 1980 sau decizia din 1982 privind instituirea unui schimb de informații și date ale rețelelor de măsură a poluării atmosferice) ori tehnicile convenționale (ca, de exemplu, Convenția de la Geneva privind prevenirea poluării atmosferice transfrontaliere pe distanțe lungi, din 1979, ori Acordul de la Bonn referitor la cooperarea în materie de luptă contra poluării prin hidrocarburi și alte substanțe periculoase) și mult mai rar formula regulamentului (de pildă, pentru protecția pădurilor împotriva poluării). [1, pp. 630-668]

Chiar dacă CEE s-a ocupat de reglementarea concentrațiilor de sulf în gazolină și a conținutului de plumb în benzină încă din 1978, aceasta nu urmărea decât eliminarea piedicilor comerciale. Numai din 1980 au fost adoptate directive privind poluarea aerului prin care se stabileau obiective de calitate a aerului pe teritoriul statelor-membre și care se refereau la dioxidul de sulf și de plumb, anhidrida sulfuroasă, particulele în suspensie și dioxizii de azot.

Ele impuneau instalarea stațiilor de măsurare și adoptarea de către statele - membre a unui program de asanare, însoțit de un calendar. În zonele sensibile semnalate Comisiei, statele-membre au posibilitatea de a depăși valorile-limită stabilite. Directiva-cadru în materie o constituie Directiva Consiliului nr. 96/62/CE, din 27 septembrie 1996, cu privire la evaluarea și managementul calității aerului în atmosferă. Modificată în 2003, printr-un regulament al Parlamentului și Consiliului, aceasta încearcă să definească principiile de bază ale unei strategii comune pentru stabilirea obiectivelor, evaluarea și obținerea informațiilor adecvate privind calitatea aerului ambiant și asigurarea disponibilității acestor informații pentru public. Ea a servit ca bază pentru adoptarea mai multor directive specifice. [2, pp. 350-380]

Documentul a fixat obiective de calitate, criterii de evaluare a calității aerului ambiant, obligația de a menține calitatea acestuia când este bună și de a o ameliora în celelalte cazuri, precum și aceea de a informa publicul asupra acestor aspecte.

Ca atare, statele trebuie să efectueze o evaluare a aerului ambiant asupra ansamblului teritoriului lor, să ia măsuri pertinente pentru a asigura respectarea valorilor-limită și să aibă în vedere o abordare integrată a protecției aerului, apei și solului; în zonele și aglomerările în care pragurile de alertă sunt depășite, statele sunt ținute să asigure stabilirea de programe care să vizeze respectarea acestor valori-limită într-o perioadă fixată; în situațiile în care nivelurile sunt sub valorile-limită, statele trebuie să depună eforturi pentru a menține aceste niveluri. Populația va fi informată asupra oricărei depășiri a pragurilor de alertă.

Directiva este completată prin Decizia nr. 97/101/CE, din 27 ianuarie 1997, prin care se stabilește un schimb reciproc de informații și de date provenite de la rețelele și stațiile individuale de măsurare a poluării aerului ambiant din statele-membre și care prevede că acestea din urmă vor comunica comisiei informațiile asupra rețelelor de supraveghere a calității aerului, precum și datele recoltate. [2, pp. 350-380]

Astfel, prima „directivă-fică” a acesteia este Directiva Consiliului 1999/30/CE, din 22 aprilie 1999, cu privire la valorile-limită de dioxină de sulf, ale dioxidului și oxizilor de azot, ale particulelor de materii și de plumb în aerul ambiant. Valorile-limită acceptabile pentru sănătate și mediu pentru SO<sub>2</sub> și PM<sub>10</sub> au trebuit atinse în 2005, iar cele pentru Pb și NO<sub>x</sub> - în 2010. Anual se întocmește un raport cu privire la progresele înregistrate în atingerea obiectivelor stabilite.

A doua directivă specifică, nr. 2000/69/CE a Parlamentului și Consiliului, din 16 noiembrie 2000, privește valorile-limită pentru benzen și monoxidul de carbon din atmosferă care, în privința primului poluant, trebuiau atinse în 2005, iar pentru secundul, în 2010, dacă nu se acordă prelungire.

De asemenea, Directiva nr. 2002/3/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 12 februarie 2002, relativ la ozon (O<sub>3</sub>) în aerul ambiant - a treia directivă-fică - urmărește controlul concentrațiilor de ozonită la nivelul solului, în scopul de a evita ori de a reduce efectele sale nefaste asupra sănătății umane și a mediului. Documentul fixează obiective de atins pentru anul 2010. Totodată, statele - membre trebuie să întocmească în comun planuri în scopul atingerii Țintelor astfel stabilite. [3, pp. 37-44]

Problematica condițiilor de utilizare a anumitor combustibili lichizi, inclusiv combustibilii marini, în scopul reducerii emisiunilor de dioxid de sulf, rezultate din arderea acestora, în vederea diminuării efectelor negative ale acestor emisiuni asupra sănătății populației și mediului, a făcut obiectul Directivei nr. 1999/32/CE, din 26 aprilie 1999, privind reducerea conținutului de sulf din anumiți combustibili lichizi și de modificare a Directivei nr. 93/12/CEE, modificată și completată prin Directiva nr. 2005/33/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 6 iulie 2005.

Decizia Comisiei nr. 2004/279/EC privind implementarea Directivei nr. 2002/3/EC a stabilit un plan de acțiune pe termen scurt care impune obiective pentru îmbunătățirea calității aerului și promovează cooperarea între statele-membre în vederea reducerii nivelului de ozon din atmosferă.

În sfârșit, cea de-a patra, Directiva nr. 2004/107/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 15 decembrie 2004, cu privire la arsenic, cadmiu, mercur, nichel și hidrocarburile aromatice policiclice din atmosferă, trebuie transpusă în dreptul intern de către statele-membre înainte de 15 februarie 2007. Documentul stabilește valorile care trebuie atinse „cât mai adecvat” pentru toți poluanții vizați, cu excepția mercurului, începând cu 31 decembrie 2012. [4, pp. 355-370]

Deoarece instalațiile industriale sunt sursele principale ale acestor poluanți, Directiva menționează că valorile de atins nu sunt standarde de calitate de mediu așa cum sunt ele definite în directiva cadru. Măsurile menite să atingă aceste valori „nu ar implica” măsuri suplimentare față de aplicarea celor mai bune tehnici (BAT) și, îndeosebi, nu ar duce la închiderea instalațiilor. Guvernele sunt ținute să identifice și să comunice Comisiei zonele în care valorile în cauză sunt depășite, până la 30.09.2008.

**Reducerea poluării generate de vehiculele cu motor** [5, pp. 37-44]. Poluarea produsă de automobile face obiectul unor reglementări complexe care combină tehnica instituirii de norme de emisiune, de calitate a carburanților, măsurile fiscale și de control. La acestea se adaugă dreptul pe care îl au statele de a lua măsuri mai riguroase, chiar în detrimentul libertăților comunitare, cu titlul de satisfacere a exigențelor imperative de interes general.

Directiva din 20 martie 1970 privind apropierea legislațiilor statelor-membre referitoare la măsurile de luat contra poluării aerului prin emisiunile provenite de la vehicule cu motor pe benzină ori Diesel este considerată precursoră în materie. Modificată în mai multe rânduri, aceasta a definit valorile-limită la emisiunile de anumite gaze. Mai multe directive au vizat conținutul în sulf al anumitor combustibili lichizi și, în particular, de gazolină (Directiva nr. 75/716, din 24 noiembrie 1975) și au fixat valori-limită și valori orientative ale calității atmosferei pentru anhidrida sulfuroasă și particulele în suspensie (Directiva nr. 80/779, din 15 iulie 1980). Această din urmă directivă trebuie să fie aplicată, în special, în vederea limitării și, pe cât posibil, reducerii graduale și prevenirii poluării atmosferice transfrontaliere datorată anhidridei sulfuroase și a particulelor în suspensie. [., pp. 350-380]

Deosebit de dificilă rămâne poluarea aerului prin plumb, a cărei combatere presupune elaborarea unei strategii complexe, cu participarea și consultarea mai multor factori implicați. Astfel, o primă directivă - nr. 78/611, din 29 iunie 1978 - a fixat un conținut maximal autorizat de compuși de plumb în benzină cuprins între 0,40 și 0,15 g/l; sub presiunea opiniei publice

alarmate de dispariția pădurilor, o directivă din 20 martie 1985 a determinat noile caracteristici cărora trebuie să le corespundă carburantul, stabilind un plafon de conținut în plumb de 0,013 grame. O directivă din 7 martie 1989 a prevăzut norme de calitate a aerului pentru dioxidul de azot, determinându-se valorile-limită ale acestui poluant în atmosferă pentru ansamblul teritoriului statelor-membre în timpul unor perioade determinate. S-au prevăzut, astfel, valori-ghid destinate să servească drept referințe pentru stabilirea de regimuri specifice în interiorul zonelor determinate de statele-membre (Directiva nr. 85/203 modificată prin Directiva nr. 85/580, din 20 decembrie 1985).

O altă directivă (nr. 88/77/CEE) a fost adoptată în 1988 pentru vehiculele Diesel, iar o alta, din 20 decembrie 1996, se referă la controlul tehnic al vehiculelor cu motor și remorcilor lor. În privința carburanților, o directivă din 13 decembrie 1998 (nr. 98/70) a interzis benzina cu plumb începând din 1 ianuarie 2000 și prevede unele specificații pentru benzină și gazolină. În aplicarea Protocolului de la Kyoto, Directiva nr. 99/94, din 13 decembrie 1999, urmărește reducerea emisiunilor de CO<sub>2</sub>. Directiva a fost actualizată și înscrisă în cadrul strategiei comunitare „auto-oil” (lan-sată în 1992), care are ca obiect reducerea emisiunilor poluante generate de transpor-turile rutiere. Strategia comunitară de reducere a emisiunilor de CO<sub>2</sub> ale autovehiculelor și ameliorarea economiei de carburant, adoptată în 1995, se bazează pe trei piloni: angajamentele luate de industria de automobile în materie de reducere a consumului de carburant, etichetarea consumului de carburanți al autovehiculelor și promovarea de măsuri fiscale pentru stimularea ameliorării randamentului energetic al acestora.

Angajamentul asociațiilor constructorilor de automobile europeni, japonezi și coreeni de a atinge în 2008-2009 un nivel mediu de emisiuni de CO<sub>2</sub>, de la 140 g/km de CO<sub>2</sub> (măsurate conform Directivei nr. 93/116/CE), pentru totalitatea flotei vehiculelor particulare constituie misiunea principală a Strategiei. Obiectivele vizate de angajamente trebuie să fie atinse, în special, grație progresului tehnic în privința diferitelor caracteristici ale autovehiculelor și prin modificări ale pieței în acest sens. Sprijinindu-se pe alți doi piloni ai strategiei, Consiliul și Parlamentul European au fixat ca obiectiv, în cadrul strategiei comunitare, atingerea, cel mai târziu în 2010, a unei medii de 120 g CO<sub>2</sub>/km pentru emisiunile de CO<sub>2</sub> ale noilor vehicule particulare.

Aplicarea Directivei nr. 1999/94/CE privind punerea de informații asupra consumului de carburanți și emisiuni de CO<sub>2</sub> la dispoziția consumatorilor a arătat un efect scăzut în privința implementării deciziei acestora în cumpărarea de autovehicule noi, fapt pentru care s-a recurs la modificarea ei. În același context, Consiliul a inițiat Decizia nr. 1753/2000/CE care permite aplicarea unei supravegheri a surselor de emisiuni specifice de dioxid de carbon datorate vehiculelor, în special, noi. În virtutea lor, statele comunitare sunt ținute să stabilească un program de supraveghere specifică. De asemenea, se efectuează evaluări anuale, iar după 2002, datele astfel culese sunt folosite pentru monitorizarea oficială a respectării angajamentelor asumate voluntar.

Într-un sector particular, Directiva nr. 2000/25/CE a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la emisiunile de gaze și particule poluante ale motoarelor tractoarelor folosite în agricultură și silvicultură, precum și anexa I a Directivei 2003/37/CE a Parlamentului și Consiliului privind aprobarea tip a tractoarelor folosite în agricultură și silvicultură au fost modificate prin Directiva Comisiei 2005/13/CE. Aceasta introduce trei etape de control, în aceeași parametri cu legislația comunitară adoptată în 2004 relativ la vehiculele nerutiere și vasele care navighează pe apele interioare. Documentul consolidează limitele poluării aerului de tractoare în agricultură și silvicultură și propune constructorilor o anumită suplețe în respectarea unor limite mai stricte în ceea ce privește reducerea emisiunilor de oxizi de azot (NO<sub>x</sub>).

**Reducerea poluărilor generate de instalațiile industriale de incinerare ori de combustie.** [1, pp. 37-44] În contextul depășirii etapei abordării sectoriale și trecerii la cea inte-



grată, Comunitatea Europeană a adoptat la 28 iunie 1984 o directivă generală referitoare la poluarea aerului provenită de la instalațiile industriale (nr. 84/360), care prevede un sistem de autorizare pentru instalațiile noi care elimină poluanți în atmosferă și adaptarea obligatorie și progresivă a celor existente.

Autorizarea nu este acordată dacă nu au fost adoptate măsuri adecvate de prevenire a poluării, inclusiv utilizarea celor mai bune tehnologii disponibile și respectarea valorilor-limită de emisiuni instituite. Pot fi desemnate, în funcție de anumite criterii, zone care trebuie special protejate. Cererile de autorizare și deciziile autorităților competente trebuie să fie puse la dispoziția publicului interesat, iar în caz de nevoie se poate solicita efectuarea unui studiu de impact ecologic. Informarea și consultarea prealabilă privesc, de asemenea, și statele-membre; potrivit art. 10 al directivei, acestea pun la dispoziție altor state comunitare interesate, ca bază pentru orice consultare necesară în cadrul relațiilor lor bilaterale, aceleași informații pe care le difuzează propriilor resortisanți. Această directivă va fi înlocuită în 2007 prin intrarea în vigoare a Directivei 96/61 IPPC din 24 septembrie 1996 privind prevenirea și reducerea integrată a poluării, care vizează emisiunile în aer, apă și sol.

Două directive din 1989 urmăresc limitarea poluării aerului care provine de la instalațiile de incinerare a deșeurilor domestice, stabilind norme de emisiune obligatorii, iar o alta, din 1994 (nr. 94/67/CE), se referă la incinerarea deșeurilor periculoase. Conform acestor reglementări, exploatarea instalațiilor în cauză presupune obținerea unui permis și îndeplinirea unor condiții specifice referitoare, în special, la valorile-limită de emisiune, eliminarea reziduurilor rezultate în urma incinerării, normele de echipament și tehnicile de măsură. Aceste trei directive vor fi înlocuite, la 28 decembrie 2005, prin Directiva nr. 2000/76/CE din 4 decembrie 2000 privind incinerarea deșeurilor. Ea se va aplica incinerărilor deșeurilor nepericuloase și celor periculoase și fixează valori-limită pentru emisiunile atmosferice și acvaticе, atât pentru instalațiile de incinerare, cât și pentru industriile legate (de co-incinerare, care folosesc deșeurile drept combustibil). De asemenea, directiva permite luarea în calcul a protocoalelor la Convenția de la Geneva privind poluarea atmosferică transfrontalieră, pe distanțe lungi semnate de către Comunitatea Europeană.

Textului general al Directivei IPPC (nr. 96/61/CE) i se adaugă o serie de documente particulare relative la marile instalații de combustie (centrale termice și cogenerare) de peste 50 MW, problemă reglementată inițial prin Directiva nr. 88/609 din 24 noiembrie 1988, revizuită în 1998 și în prezent înlocuită prin Directiva nr. 2001/80/CE din 23 octombrie 2001 cu privire la limitarea emisiunilor anumitor poluanți ai aerului care provin de la marile centrale de termoficare. Documentul urmărește purificarea aerului în UE prin stabilirea unor plafoane naționale pentru emisiunile principalilor poluanți.

Directiva Consiliului nr. 92/42 din 21 mai 1992 cu privire la cerințele de eficiență ale boilerelor care utilizează combustibil lichid sau gazos, componentă a programului SAVE privind eficiența energetică în cadrul CE, urmărește, în principal, eliminarea barierelor tehnice privind eficiența acestor instalații. Documentul a cunoscut două amendamente. Cel mai important s-a efectuat prin Directiva 2004/8 a Parlamentului European și Consiliului din 11 februarie 2004 privind promovarea cogenerării pe baza cererii utile de termoficare pe piața internă a energiei și are ca scop ameliorarea eficienței energetice și a securității de aprovizionarea cogenerării, ținându-se seama de circumstanțele specifice ale statelor-membre.

În rândul reglementărilor vizând poluările aerului generate de surse fixe se numără și Directiva 94/63 din 24 decembrie 1994 cu privire la lupta contra emisiunilor de compuși organici volatili (COV), rezultând din stocarea benzinei și distribuirea sa la terminalele stațiilor service. Textul impune prescripții tehnice întregului lanț de distribuție a carburanților, de la instalațiile de stocare ale terminalelor până la umplerea rezervoarelor stațiilor service. Documentul a



fost completat de Directiva 99/13 din 11 martie 1999 privind reducerea emisiunilor de compuși organici volatili, datorate utilizării de solvenți organici în anumite activități și instalații. Pe lângă respectarea valorilor-limită, textul impune statelor-membre elaborarea de programe naționale de reducere a folosirii de solvenți prin recurgerea la produse de substituție.

Toate textele în materie se caracterizează prin utilizarea de tehnici de prevenție comune; instalațiile vizate sunt supuse unui regim de autorizare administrativă prealabilă, însoțită de prescripții tehnice care fixează valorile-limită ale emisiunilor de poluanți (dioxid de sulf, oxizi de azot, praf ș. a.) și de o planificare a reducerii emisiunilor poluante. Aceste valori-limită imperative din punct de vedere juridic se bazează pe regula celor mai bune tehnici disponibile la un cost economic acceptabil.

Respectivele valori-limită pot să fie întotdeauna întărite de statele-membre sub anumite condiții. În sfârșit, o eșalonare privind reducerea emisiunilor poluante este prevăzută pentru instalațiile existente.

### BIBLIOGRAFIE

1. Duțu M., *Tratat de dreptul mediului*. Ediția a III, București, 2007.
2. Marinescu D., *Tratat de dreptul mediului*. Ediția a III, București, 2007.
3. Costel Ene, *Dreptul mediului*, Editura C. H. Beck, București, 2011.
4. Duțu M., Duțu A., *Dreptul mediului*, Editura C. H. Beck, București, 2014.
5. Duțu M., *Introducere în dreptul penal al mediului*, Editura Hamangiu, 2013.
6. Bădescu V., *Dreptul mediului. Sisteme de management de mediu*, Editura C. H. Beck 2013.
7. Anghel D., *Răspunderea juridică privitoare la protecția mediului. Privire specială la răspunderea civilă*, Editura Universul Juridic, 2010.
8. Cristian Jura, *Rolul organizațiilor nonguvernamentale pe plan internațional*, 2003.
9. Convenția privind poluanții organici persistenți, adoptată la Stockholm la 22 mai 2001.
10. Directiva 2008/50/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 21 mai 2008 privind calitatea aerului înconjurător și un aer mai curat pentru Europa, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene (JOUE) nr. L 152 din 11 iunie 2008.
11. Directiva 2004/107/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 2004 privind arsenicul, cadmiul, mercurul, nichelul, hidrocarburile aromatice policiclice în aerul înconjurător, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE) nr. L 23 din 25 ianuarie 2005.

## ORIGINEA ȘI EVOLUȚIA CONCEPTULUI DE NEDISCRIMINARE

### ORIGIN AND EVOLUTION OF THE CONCEPT OF NON-DISCRIMINATION

Oleg SPÂNU,  
doctorand, Universitatea de Studii Europene din Moldova

#### SUMMARY

*Discrimination has become one of the priority issues addressed within the O.N.U., the European Union, local governments, agencies and specialized centers, which proves the acuity and timeliness of this issue. Ignoring this phenomenon, disregarding human rights, is a serious offense of human dignity, causing social tensions, conflicts and even wars.*

*The phenomenon of discrimination arose at the beginning of civilization and survived in space and time because of the inefficiency of the normative and institutional framework and the tolerance of this phenomenon by states and society. Despite attempts to overturn discriminatory policies and practices, they expand their reach or take on new forms and expressions, such as ethnic cleansing.*

**Keywords:** non-discrimination, principle, Universal Declaration of Human Rights, Constitution, dominant groups, equality of rights.

La momentul actual este cert faptul că nondiscriminarea ca principiu de drept se regăsește în toate tratatele asupra drepturilor fundamentale ale omului, fiind un principiu al dreptului internațional, un principiu general reluat și în documentele cu caracter regional și național, fiind, mai întâi, formulat ca principiu al egalității oamenilor. Principiul nondiscriminării presupune egalitatea tuturor ființelor umane, egalitatea în drepturi (fiind interzisă acordarea de privilegii), tratament egal în fața legii și în fața autorităților statului. Inițial, vom porni de la delimitarea faptului că termenul principiu provine din latinescul „principium”, care are înțelesul de început [18, p. 414]. Conceptul de principiu, în general, desemnează o idee giratorie, ce se caracterizează printr-o forță juridică obligatorie și prioritară, exprimată fie direct, prin una sau printr-un ansamblu coerent de norme juridice, fie indirect, din ansamblul reglementărilor juridice dintr-un domeniu anume. Forța obligatorie a principiului se extinde asupra tuturor celor care au tangență cu domeniul de activitate în care este instituit [17, p. 43]. De aceea, nu interesează dacă cei obligați au sau nu calitate de autorități (statale sau nestatale) sau se prezintă drept persoane fizice sau juridice. Este relevant faptul că orice principiu, fie prevăzut expres de lege, fie derivând dintr-un ansamblu de norme juridice, trebuie să fie în strictă conformitate cu Constituția. Dicționarul explicativ al limbii române definește principiul ca un element fundamental, idee, lege de bază, pe care se întemeiază o teorie științifică, un sistem politic, juridic, o normă de conduită [7, p. 322]. O noțiune mai amplă a termenului principiu ne-o oferă dicționarul francez Larousse, conform căruia principiul este o propoziție fundamentală, lege, regulă care definește un fenomen într-un domeniu de studiu, o idee de bază, ipoteză care servește drept temelie al unui raționament, mod de acțiune [12, p. 386].

La tratarea noțiunii de principiu în sens filozofic vom porni de la explicațiile ce se cuprind în diversele dicționare filozofice. Deci conceptului de principiu i-au fost atribuite mai multe sensuri: izvor primordial, substanță sau cauză primară, temei, fundament – toate aceste trăsături semnifică, în esență, caracterul lor determinant față de alte reguli, legi, norme, valențele lor de criteriu primordial în funcție de care sunt conturate și apreciate, fie anumite comportamente sociale, cadrul instituțional de organizare social-politică a unei societăți, fie rezultatele obținute în științele naturii sau științele sociale [6, p. 556].

În filozofia franceză conceptului de principiu i se atribuie sensul de ceea ce servește drept origine primară a unei operații deductive, drept condiție necesară, care nu poate fi aplicată în discuție nici într-un domeniu, atât în particular, cât și în general [11, p. 256]. Dicționarele filozofice ruse tratează noțiunea de principiu în mai multe sensuri: în sens subiectiv – regulă fundamentală, temei; în sens obiectiv – început, punct inițial, ceea ce este primar; cunoștința teoretică, care nu se demonstrează și nici nu necesită demonstrare; normă etică fundamentală care poate fi o maximă, care orientează voința, deoarece aceasta devine diriguitoare sau obiectivă, adică legea în asemenea caz devenind obligatorie pentru fiecare ființă rațională [3, p. 363].

Într-o opinie prin termenul de principiu, în sens juridic, desemnează reguli imperative elaborate sau sancționate de puterea de stat, care ordonează și orientează întregul sistem de norme general obligatorii, pe care individul este dator să le aplice în activitatea sa; sau ideile generale ale sistemului care, având caracterul de reguli fundamentale, exprimă esența normelor juridice și orientează reglementarea relațiilor sociale în cadrul ramurilor dreptului [8, p. 463].

Deci principiile dreptului sunt ideile primare ale conținutului tuturor normelor juridice, ce exprimă comandamentele obiective ale societății în procesul de constituire și realizare a dreptului.

Astfel, dreptul Republicii Moldova a fost zidit pe principii noi, proces ce a început, după cum am menționat, odată cu obținerea independenței în 1991 și adoptarea noii Constituții în 1994, și reflectă aspirațiile obiective ale societății după căderea regimului comunist. În lucrarea sa, „Drept și sociologie”, Mircea Djuvara preciza: „Suntem foarte ușor înclinați spre a comite eroarea că un principiu de drept sau de justiție este un produs al unei pure speculații și că apare în mintea noastră înaintea unei experiențe. De aceea nu pot exista principii de drept imuabile care să valoreze pentru orice timp și orice loc” [9, p. 453].

Principiile dreptului nu sunt create nici de legiuitori, nici de filozofi, nici de practicieni, ele sunt doar descoperite și formulate de aceștia, pentru că principiile sunt produsul nevoilor societății. Tot acest autor arată că principiile de drept care ne par cele mai evidente nu sunt un produs pur al rațiunii, ci un rezultat lung și anevoios al constatării unui fapt și în acest sens al unei evoluții istorice [10].

Consacrarea principiului nediscriminării oferă garanții privind tratamentul egal de care trebuie să se bucure toți indivizii umani, fără diferențieri determinate de vârstă, statut, etnie, rasă, gender, religie etc. asupra egalității oamenilor în ceea ce privește recunoașterea și exercitarea unor drepturi s-a dezbătut îndelungat, existând păreri care afirmă că există un minimum de drepturi de care se pot bucura toți indivizii umani și că principiul egalității vizează doar această zonă comună a drepturilor omului și o a doua părere, conform căreia egalitatea în drepturi este bazată de fapt pe demnitatea umană, intrinsecă personalității umane. Fiecare ființă umană are dreptul la același respect și considerație din partea semenilor și în ceea ce privește acordarea drepturilor.

Nediscriminarea reprezintă consecința firească a acordării în mod egal a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Egalitatea în drepturi, nondiscriminarea ca principiu de drept nu a existat dintotdeauna, istoria înregistrând o serie de evenimente și perioade în care

unor categorii de persoane nu li se recunoștea dreptul la libertate și la bunăstare. Consacrarea principiului nondiscriminării în cuprinsul actelor normative garantează protecția juridică a persoanelor care ar deveni victime ale unui comportament discriminatoriu. Principiul nediscriminării nu are o existență independentă, fiind parte integrantă din articolele care consacră drepturi și libertăți.

Principiul nondiscriminării nu interzice orice deosebire de tratament, ci doar acele tratamente care nu se pot justifica prin motive raționale, rezonabile, obiective. Atunci când egalitatea de tratament este încălcată, fără a avea o justificare obiectivă și rațională, avem de-a face cu discriminare.

Discriminarea poate avea în vedere recunoașterea unui drept sau a unei libertăți, dar nu poate avea în vedere exercitarea efectivă a acestuia. Nondiscriminarea trebuie să se manifeste indiferent de statutul social, de apartenența persoanei la un grup anume determinat prin caracteristici specifice. Toate ființele umane se nasc cu șanse egale „la viață, la instrucție și la individual” [20, p. 245].

Științele sociale au oferit o serie de explicații pentru practicarea discriminării. Potrivit unor teorii, discriminarea este „produsul stratificării sociale bazate pe distribuția inegală a puterii statului și a bogăției între grupuri” [13, p. 109]. Grupurile dominante încearcă să-și mențină poziția apelând la practici de discriminare. Cercetările de psihologie socială au relevat faptul că membrii grupurilor cu statut superior au tendința să discrimineze mai mult decât cei ai grupurilor subordonate.

Teoria conflictelor reale, elaborată de Sherif în anul 1956 [22, p. 44], susține că discriminarea apare în condițiile competiției dintre două grupuri pentru resurse limitate. În aceste situații indivizii tind să favorizeze membrii propriului grup. O altă serie de explicații ale fenomenului discriminării leagă tratamentul diferențiat aplicat anumitor persoane sau grupuri de identitatea socială. Potrivit teoriei identității sociale elaborate de Henry Tajfel [23, p. 96] în anul 1981, indivizii au tendința să discrimineze în favoarea grupului din care fac parte pentru ca acest grup să obțină o poziție superioară altor grupuri. Acest fapt conduce la dobândirea unei identități sociale pozitive la nivel individual.

Teoria interacțiunii comportamentale, elaborată de Rabbie [5, p. 104], consideră că discriminarea în favoarea propriului grup este un lucru pur rațional, instrumental și economic. Indivizii au tendința să-i favorizeze pe membrii propriului grup și deci să-i defavorizeze pe membrii altor grupuri, pentru a-și maximaliza câștigul personal. Alocând mai multe resurse membrilor grupului căruia simt că îi aparțin, indivizii se așteaptă ca și aceștia, la rândul lor, să-i favorizeze, conform normelor de reciprocitate. Aceste grupuri vulnerabile din punct de vedere social devin vulnerabile și din punct de vedere economic. Cei care sunt ținta prejudecăților și a discriminării, într-o anumită societate, vor întâmpina dificultăți de integrare pe piața muncii (nu-și vor găsi locuri de muncă pe măsura calificării sau vor fi plătiți mai puțin decât cei care aparțin grupurilor favorite), vor avea dificultăți în obținerea beneficiilor publice.

Astăzi, ca o consecință a experiențelor istorice, interzicerea discriminării este stipulată în multe tratate internaționale și legi naționale care se referă la drepturile omului. Cu toate acestea, discriminarea bazată pe rasă, culoare, etnie, precum și pe religie, gen, orientare sexuală etc., este o formă de violare a drepturilor omului cu cea mai largă răspândire în întreaga lume. Așadar, discriminare (din latină – *discriminatio* – a diferenția) înseamnă tratament inegal, defavorizat al indivizilor, al categoriilor de indivizi sau al grupurilor umane, pe bază de diverse criterii, cum ar fi apartenența etnică, rasială, religioasă etc. Uneori, discriminarea este confundată cu prejudecata, care se referă mai mult la starea psihologică decât la comportament. Aceste două noțiuni sunt strâns legate, însă este posibil de a discrimina oamenii fără o prejudecată conștientă [20, p. 245].

Discriminarea este concepută ca un fenomen „structural, de sistem sau instituțional”. Discriminarea instituționalizată se referă la legile, tradițiile, politicile promovate, care au ca rezultat asigurarea egalității sau favorizarea discriminării în societate, organizații ori instituții. Prin urmare, discriminarea este un fenomen des întâlnit în structurile, normele și instituțiile sociale. Politicile, practicile, cerințele și alți factori cu influență negativă asupra membrilor anumitor grupuri deseori par a fi „neutre” sau obiective față de cei implicați. De regulă, un grup dominant discriminează un alt grup mai puțin puternic și numeros. Dominația poate fi exprimată în termeni de număr (majoritate versus minoritate) sau putere („clasa de sus” versus „clasa de jos”).

După Bettz A. Reardon de la Universitatea Columbia [4, p. 208], discriminarea este o lezare a demnității umane și a drepturilor egale ale celor împotriva cărora se aplică, iar în conformitate cu documentele internaționale, discriminarea este privită ca orice excludere, restricție, distincție sau preferință care are drept scop interzicerea sau refuzarea drepturilor egale și a protecției acestora; este interzicerea principiului egalității și un afront adus demnității umane. Vom explica termenii din ultima definiție apelând la Dicționarul explicativ al limbii române. Așadar, excludere înseamnă acțiunea de a înlătura și rezultatul acesteia; restricție – măsură care limitează, îngreuește un drept, o libertate etc.; distincție – atitudine, comportare, înfățișare deosebită, cu caracter distinct; preferință – întâietate acordată unui obiect, unei situații, unei ființe atunci când există posibilitatea de a alege dintre mai multe obiecte, situații sau ființe, înclinație față de o anumită ființă; afront – insultă, jignire, ofensă, dezonoare adusă cuiva în public.

În țările democratice practicile discriminatorii sunt interzise de instrumentele internaționale privind drepturile omului. Astfel, articolul 7 din Declarația Universală a Drepturilor Omului din 10 decembrie 1948 prevede [14, nr. 9]: „Toți oamenii sunt egali în fața legii și au, fără nicio deosebire, dreptul la o egală protecție a legii. Toți oamenii au dreptul la o protecție egală împotriva oricărei discriminări care ar viola prezenta Declarație și împotriva oricărei provocări la o asemenea discriminare”. Carta Națiunilor Unite semnată la San Francisco la 26 iunie 1945, în articolele 1, 55 și 75, [1, p. 55] stipulează de trei ori obligativitatea respectării drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului fără nicio distincție de rasă, sex, limbă sau religie. Articolul 26 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice statuează [19]:

„Toți oamenii sunt egali în fața legii și au, fără nicio discriminare, dreptul la o egală protecție a legii. În acest sens, legea va interzice orice discriminare și va garanta tuturor oamenilor protecție egală și efectivă împotriva discriminării de orice fel ca, de pildă, de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie publică sau orice altă opinie, de origine națională sau socială, avere, naștere sau orice alte împrejurări...”

Însă nici textul Declarației Universale a Drepturilor Omului, nici cel al pactelor internaționale nu definesc „discriminarea”. Totuși Comitetul pentru Drepturile Omului consideră că termenul „discriminare”, așa cum este utilizat în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, trebuie înțeles drept orice diferență, excludere, limitare sau favorizare, care se bazează pe criteriile de rasă, culoarea pielii, gen, limbă, religie, opinii politice sau de altă natură, statutul național sau social, proprietate, naștere sau altă situație și care are drept scop sau urmărește să distrugă sau să umilească drepturile și libertățile cunoscute și utilizate de toate ființele umane [16, p. 22]. Aceeași definiție a acestui termen poate fi găsită în convențiile și declarațiile referitoare la tipuri și forme specifice ale discriminării.

Astfel, articolul 1, alineatul (1) din Convenția Internațională cu privire la Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare Rasială, adoptată prin Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 2106 din 21 decembrie 1965, definește termenul de „discriminare rasială” ca „orice distincție, exclu-

dere, restricție sau preferință bazată pe rasă, culoare, origine familială, națională sau etnică care are ca scop sau drept rezultat anularea sau lezarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale în viața politică, economică, socială sau în alt domeniu al vieții publice [15].”

Articolul 1 (1) din Convenția UNESCO împotriva Discriminării în Educație adoptată în 1960 [2] stipulează că „... termenul „discriminare” include orice distincție, excepție, limitare sau preferință care, bazându-se pe rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau de altă natură, naționalitate sau origine socială, situație economică sau familială, au ca scop sau drept rezultat anularea sau lezarea principiului egalității de tratament în învățământ, și anume: privarea unei persoane sau a unui grup de persoane de accesul la învățământ de orice tip și nivel, sau limitarea drepturilor unei persoane sau a unui grup de persoane la învățământ de standard inferior, sau crearea pentru persoane sau grupuri de persoane a condițiilor ce sunt incompatibile cu demnitatea umană”.

Așadar,

- Discriminarea, sub aspect descriptiv, reprezintă orice tratament diferit sau inegal. Această formulare are mari avantaje, deoarece descrie, simplu și clar, ceea ce gândește vorbitorul.

- Discriminarea, sub aspect de judecată, reprezintă orice tratament diferit sau inegal care este injust. Calificând o acțiune drept discriminare, vorbitorul afirmă că aceasta este incorectă.

- Discriminarea, sub aspect advers, reprezintă orice tratament diferit sau inegal care caută să producă un dezavantaj. Analizând definiția, conchidem că discriminarea este întotdeauna împotriva: aceasta exclude sau oprimă; aceasta nu ajută și nici nu susține.

- Discriminarea, sub aspect de prejudecată, reprezintă orice tratament diferit sau inegal doar atunci când acesta este motivat de o prejudecată.

- Discriminarea, sub aspect de ilegalitate, reprezintă tratamentul diferit sau inegal doar atunci când acesta este ilegal.

În concluzie, prin noțiunea de discriminare înțelegem orice tratament diferit și inegal, care se realizează prin distincție, excludere, restricție și preferință, pe bază de sex, rasă, naționalitate, origine etnică, cetățenie, origine socială, religie, convingeri, educație, limbă, opinii, apartenență politică, starea sănătății, vârstă, orientare sexuală, stare civilă, stare materială, disabilitate, boală cronică necontagioasă, infectare cu HIV/SIDA sau alte criterii ori semne individuale, care are ca scop sau rezultat anularea sau lezarea drepturilor omului și a protecției lor, violarea principiilor egalității, nondiscriminării și a demnității umane.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cârnat T., Apărarea drepturilor pacienților nu este lipsită de riscuri, revista „Dreptul”, 8 august 2008.
2. Convenția UNESCO privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățământului. În: [www.irdo.ro/file.php?fsiere\\_id=87&fmt=pdf](http://www.irdo.ro/file.php?fsiere_id=87&fmt=pdf) (accesat la 14.05.2018).
3. Craiovan I, Tratat elementar de teorie generală a dreptului. –București, All, 2001.
4. Delsol C. M., Ideile politice ale secolului XX, Polirom, Iasi, 2002.
5. Diaconu I.. Drepturile omului în dreptul internațional contemporan. București: Editura „Lumina lex”, 2017.
6. Dicționar de filozofie. – București: Editura Politică, 1978, pag. 556.
7. Dicționar explicativ al limbii române, București, 2005, pag. 322.
8. Dictionnaire generale des sciences humaines. -Paris: ed. Universitaire, 1975.
9. Djuvara M., Teoria generală a dreptului. – București: ALL, 1938.
10. Djuvara M., Tezele fundamentale ale unei filozofii juridice. Ziarul „Universul”, București.
11. Foulque P, Dictionnaire philosophique. – Paris: ed. PUF, 1992.

12. Grand Larousse Universel, Paris, 1993.
13. Mallick K., Individual Discrimination. În: Magill Frank (coord.). International Encyclopedia of Sociology. – Fitzroy Dearborn Publishers, 1995, pag. 109.
14. Moțpan C., Drepturile omului și cooperarea internațională. „Revista Națională de Drept”, nr. 9.
15. Note la planul de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022, Ministerul Justiției al Republicii Moldova, Chișinău, 2009.
16. Osmochescu N., Republica Moldova în contextul cooperării juridice europene: ajustarea legislației naționale la standardele europene în materie de democrație, drepturile omului și implementarea în practică, - Conferința „Spre o societate civilă, democratică prin drept”, „Revista Națională de Drept”, nr. 12, 2006.
17. Popa V, Consiliul local în acțiune. - Chișinău: Tish, 1999.
18. Platon M., Administrația publică. Curs universitar. Chișinău, 2009.
19. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice, adoptat la 16 decembrie 1966 la New York de Adunarea Generală a ONU. În: <http://www.un.org.russian/document/convents/pactpol.htm> (accesat la 12.02.2018).
20. Sidarius J., Feshbach S., Levin S., The Interface Between Ethnic and Național Attachment: Ethnic Pluralism or Ethnic Dominance? In Public Opinion Quarterly, vol.6, no.1, Special Issue on Race, 1997.
21. Sidarius J., „Stereotip și vârstă: factori cognitivi și socioculturali în structura stereotipurilor”. Teză de doctorat nepublicată, Universitatea din București, Facultatea de Psihologie și Științele Educației, 2001.
22. Sherif M., Teoria conflictelor reale, București, 1978.
23. Tajfel H., Teoria identității sociale, București, 1991.



## EVOLUȚIA POLITICII COMUNITARE ÎN MATERIA DREPTURILOR OMULUI LA UN MEDIU SĂNĂTOS

### EVOLUTION OF COMMUNITY POLICY RELATED TO HUMAN RIGHTS TO A HEALTHY ENVIRONMENT

**Daniela PÎRȚU,**  
doctorandă, Universitatea de Studii Europene din Moldova

#### SUMMARY

*European environmental policy was adopted at the Paris European Council in 1972, where (following the first UN conference on the environment) European Heads of State or Government declared that a Community environmental policy to accompany economic expansion and called for an action program. The Single European Act of 1987 introduced a new title „Environment”, which provided the first legal basis for a common environmental policy aimed at preserving the quality of the environment, protecting human health and ensuring a rational use of natural resources. Further Treaty revisions have reinforced the Union's commitment to environmental protection and the role of the European Parliament in its development. Through the Maastricht Treaty (1993), the environment has become an official EU policy area, the co-decision procedure has been introduced, and a qualified majority vote in the Council has become a general rule. The Treaty of Amsterdam (1999) established the obligation to integrate environmental protection into all EU sectoral policies in order to promote sustainable development. Through the Treaty of Lisbon (2009), „fighting climate change” and sustainable development in relations with third countries have become specific objectives. The legal personality thus enabled the EU to conclude international agreements.*

**Keywords:** directive, population, pollution, protocol, negotiations, decisions, treaties, economy, charter.

Recunoașterea și garantarea drepturilor fundamentale ale omului în cadrul dreptului comunitar rămân încă un element accesoriu, aparent marginal în raport cu celelalte obiective ale Uniunii Europene. După ce tratatele constitutive au ignorat această problemă, multă vreme tentativele de a acoperi o atare lacună au eșuat. [3, p. 240]

În cel mai bun caz, s-au înregistrat unele referiri cu caracter cu totul general prin Tratatul de la Maastricht (1992) și Tratatul de la Amsterdam (1997) sau a fost elaborată o serie de documente cu caracter declarativ, sectorial (cartă, declarații), astfel că abia prin adoptarea Cartei drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene (în decembrie 2000) s-a ajuns la un document general în domeniu, dar fără forță juridică.

Totuși, în ciuda unui asemenea „deșert” la nivelul dreptului pozitiv, jurisprudența CJCE a ajuns la concluzii semnificative. Mai întâi, pe calea principiilor generale, Curtea de Justiție a CE a consacrat, încă din 1969, obligația, reafirmată ulterior în mod constant, de a respecta drepturile fundamentale; cetățenii trebuie să se bucure de o protecție juridică la înălțimea ambițiilor unei Comunități de drept care, dincolo de vocația originală economică, pretinde să încarneze o exigență etică. Se consideră că acesta este sensul în care instituțiile comunitare și statele-membre și-au exprimat voința printr-o serie de documente declarative, de a asigura în practică protecția drepturilor fundamentale. [10, p. 145]

Printr-o surprinzătoare interpretare restrictivă a principiului competențelor de atribuire, Curtea a estimat că, la stadiul actual al dreptului comunitar, Comunitatea nu are competența de a deveni parte la CEDO.

Apoi jurisprudența a reflectat problematica drepturilor omului printr-un mecanism menit deopotrivă să respecte specificul dreptului comunitar, dar să nu ignore caracterul esențial al valorilor reprezentate de drepturile umane fundamentale.

Astfel, mai întâi pe baza primatului absolut al dreptului comunitar, Curtea a refuzat subordonarea validității normelor comunitare primare ori derivate conformității normelor constituționale ale statelor-membre în materie de drepturi și libertăți fundamentale, apoi, în cadrul aceleiași hotărâri, pentru a suplini consecințele rigidității juridice formale, a apelat la o construcție salvatoare; procedând la o receptare a principiilor dreptului intern, foarte protectoare în privința drepturilor fundamentale, integrându-le principiilor generale de drept. [1, p. 23]

De altfel, referirea la „tradițiile constituționale comune ale statelor-membre” a devenit o constantă în jurisprudența CJCE și a servit drept fundament pentru protecția drepturilor fundamentale de către judecătorul comunitar, iar Tratatul de la Maastricht nu a făcut decât să instituționalizeze o atare practică. Această regulă a fost rapid completată cu o alta: instanța de la Luxembourg avea să utilizeze referirea la Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Evoluția jurisprudenței Curții, în acest sens, este semnificativă; mai întâi, referirea a fost implicită, apoi de o manieră expresă, inițial cu simplul titlu indicativ, treptat CEDO a devenit un izvor privilegiat, având pentru judecător „o semnificație particulară, totuși fără a autoriza prin aceasta examinarea legalității unui act comunitar în raport cu CEDO”.

Tratatul de la Amsterdam a făcut un important pas înainte în consolidarea unui sistem autonom de salvagardare a drepturilor fundamentale, integrând la rang constituțional acquis-ul jurisprudențial și subliniind fără ambiguitate natura structurală a exigenței respectării lor.

În sfârșit, Carta drepturilor fundamentale ale UE (care a făcut obiectul unei declarații comune a Parlamentului, Consiliului și Comisiei) rămâne, mai ales, un catalog destul de complet al drepturilor și libertăților fundamentale.

Ea păstrează o structură și un conținut care reflectă evoluțiile de până acum, în materie, la nivel comunitar, cu dreptul la egalitate, drepturi-libertăți, drepturi-garanții, drepturi-participare și drepturi-creanțe. Plasată în cadrul Capitolului V, „Solidaritate”, protecția mediului rămâne la stadiul drepturilor-creanță alături de drepturile, precum: dreptul la educație, protecția sănătății, protecția consumatorilor ș. a. Totuși ea reprezintă, cel puțin, o importantă „sursă” de inspirație pentru judecătorul comunitar în soluțiile viitoare având tangență cu problematica drepturilor fundamentale ale omului. De altfel, în concluziile avocaților generali ai CJCE au apărut deja referiri la cartă. [9, p. 58]

Proiectul de Tratat instituind o Constituție pentru Europa stabilește în Titlul II, „Drepturile fundamentale și cetățenia”, art. 7 (Drepturile fundamentale) pct. 1, că „Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile stabilite în Carta drepturilor fundamentale”, care constituie Partea a II-a. Pe lângă această încorporare și pe această cale, juridicizarea conținutului acestui document, proiectul va rezolva și raportul cu CEADOLF.

Astfel, preluând mecanismul consacrat deja în jurisprudență, Uniunea se obligă să adere la convenție, dar prin aceasta să nu afecteze competențele sale „astfel cum sunt ele definite în această constituție” și apoi prevede în art. 7.3 că „drepturile fundamentale, așa cum sunt garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și așa cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor-membre, constituie parte integrantă a drepturilor Uniunii reprezentând principii generale” (o preluare, de altfel, a art. 6, par. 2 al Tratatului constitutiv). [7, p. 77]

Dezvoltată mai târziu (începând cu anii 1970), politica comunitară în materie de mediu se

bazează pe postulatul unei concilierii necesare între preocupările de mediu și cele economice, care este fundamentul ideologiei dezvoltării durabile. Necesitatea asimilării problematicei ecologice a decurs, la nivel comunitar, din realizarea obiectivului fundamental al Pieței Comune de a ajunge la o liberă concurență și liberă circulație a mărfurilor, eliminând piedicile netarifare de orice natură. De aici a decurs nevoia multiplicării normelor tehnice comunitare în domeniul mediului, pentru a garanta egalitatea în cadrul concurenței economice și liberei circulații a mărfurilor. Iată de ce politica de mediu nu reprezintă decât un corolar al politicii economice comunitare, cu un caracter accesoriu, subsidiar. [7, p. 155]

Într-un asemenea context general, piața interioară s-a afirmat treptat și ca spațiu al protecției în care se aplică o legislație armonizată menită să ofere europenilor un minimum de garanții contra principalelor riscuri ecologice antrenate de societatea industrială modernă, statele-membre conservându-și posibilitatea de a consolida aceste garanții prin măsuri naționale mai protectoare.

După declarația Consiliului European din 22 noiembrie 1973, prin care s-a recunoscut necesitatea unei politici comunitare în domeniu și s-au inaugurat programele, situația este mult mai clară și mai precisă în privința drepturilor procedurale, semnificațiile dreptului la un mediu sănătos fiind prezente în mai multe ipostaze.

Din acest punct de vedere, la nivel general, procedurile de acțiune în fața Comisiei Europene care poate, la rândul său, să sesizeze CJCE în baza art. 169 al Tratatului CE, posibilitatea de a prezenta petiții Parlamentului European, precum și procedura ce poate fi angajată în fața mediatorului european oferă publicului căi efective de a sesiza o infracțiune la reglementările comunitare privind mediul.

De altfel, drepturile procedurale aferente dreptului la un mediu sănătos (dreptul de acces la informațiile de mediu, participarea la procesul decizional și accesul la justiție) sunt prezente, sub diferite forme, în dreptul comunitar secundar (derivat).

Trebuie menționat mai întâi, în această privință, că, la 25 iunie 1998, Comunitatea Europeană a semnat Convenția de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziei și accesul la justiție în probleme de mediu și, ca atare, dispozițiile dreptului comunitar trebuie să fie compatibile cu dispozițiile documentului.

Așa cum s-a statuat prin jurisprudența CJCE, acordurile internaționale fac parte integrantă, de la intrarea lor în vigoare, din ordinea juridică comunitară și, din punctul de vedere al ierarhiei, sunt inferioare dreptului primar și superioare dreptului derivat, ceea ce are drept consecință posibilitatea anulării unui act de drept derivat contrar prevederilor unui tratat.

În îndeplinirea acestei cerințe și pentru garantarea procedurală a dreptului la un mediu sănătos, au fost adoptate deja câteva directive semnificative. Așa, de exemplu, Directiva nr. 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind accesul publicului la informația de mediu, care reprezintă acum reglementarea cadru în materie, se referă la garantarea „dreptului fiecărei persoane fizice ori juridice (...) de a avea acces la informațiile de mediu deținute de autoritățile publice, fără ca aceste persoane să fie obligate să dovedească un interes” (Preambul, pct. 8) ori „dreptul la informații, care semnifică faptul că divulgarea informațiilor trebuie să fie regula generală și că activitățile publice trebuie să fie autorizate să opună un refuz la o cerere de informație de mediu în câteva cazuri particulare clar definite” (Preambul, pct. 16). [13, p. 78]

Documentul prevede că solicitatorii de informații trebuie să poată să introducă o acțiune administrativă ori jurisdicțională contra actelor ori omisiunilor unei autorități publice în relație cu o cerere dată.

Această directivă fundamentală în domeniu se impune a fi examinată în raport cu alte reglementări comunitare pertinente. Un alt sector important al participării publicului și accesului la justiție îl reprezintă cel al procedurii evaluării impactului asupra mediului.

În același sens, un rol important îl joacă Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului, din 6 septembrie 2006, privind aplicarea la instituțiile și organele Comunității Europene a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la procesul decizional și accesul la justiție în materie de mediu. Documentul vizează executarea obligațiilor ce decurg din Convenția de la Aarhus de către organismele comunitare, prin stabilirea de măsuri adecvate, precum: [6, p. 41]

a) garantarea accesului publicului la informațiile de mediu primite, stabilite ori deținute de structurile UE;

b) vegherea ca informațiile environ-mentale să fie făcute progresiv disponibile și difuzate către marele public;

c) prevederea participării publicului la planurile și programele comunitare de mediu;

d) garantarea accesului la justiție în materie de mediu la nivel comunitar.

În același context, se cuvine remarcat faptul că jurisprudența CJCE a statuat faptul că directivele europene în materie de calitatea aerului și a apei trebuie să fie interpretate în sensul că ele conferă indivizilor drepturi care trebuie să fie protejate de jurisdicțiile naționale ale statelor-membre.

Deși aparent reglementarea comunitară vizează exclusiv dimensiunea procedurală a dreptului la un mediu sănătos, totuși nu lipsesc și referirile la conținutul său material.

Cel mai elocvent exemplu îl reprezintă, în acest sens, directivele referitoare la calitatea aerului ambiant și cele vizând apa (potabilă, de îmbăiere ș. a.) care prin stabilirea unor norme tehnice de calitate urmăresc, fără îndoială, și satisfacerea cerințelor unui drept la un mediu „sănătos”, „salubru”, deopotrivă din perspectiva umană și naturală.

În situația în care dreptul comunitar propriu-zis nu recunoaște expres și deplin, cu titlu de sine stătător, un drept fundamental la un mediu sănătos al cetățenilor UE, dar cuprinde deja reglementări semnificative privind garanțiile sale procedurale.

Directiva nr. 85/337/CEE, din 27 iunie 1985, modificată prin Directiva Consiliului nr. 97/11/CE, din 3 martie 1997, privind evaluarea incidentelor anumitor proiecte publice ori private asupra mediului; Directiva nr. 2003/35/CE a Parlamentului European și a Consiliului, din 26 mai 2003, prevede participarea publicului în timpul elaborării anumitor planuri și programe relative la mediu și modifică, în ceea ce privește participarea publicului și accesul la justiție, Directivele nr. 85/337/CEE și nr. 96/61/CE ale Consiliului. [7, p. 125]

De exemplu, CJCE, C-361/88, Comisia contra Germania, hotărârea din 30 mai 1991, par. 16; CJCE, C-58/89, Comisia contra Germania, hotărârea din 17 octombrie 1991, par. 14, Directiva nr. 1999/30/CE a Consiliului, din 22 aprilie 1999, relativă la fixarea valorilor limită pentru anhidridă sulfuroasă, dioxidul de azot și oxizii de azot, particule și plumb, în aerul ambiant (JOCE L 163 din 29 iunie 1999), Directiva 98/83/CE a Consiliului, din 3 noiembrie 1998, relativă la calitatea apelor destinate consumului uman (JOCE L 330 din 5 decembrie 1998) la informația de mediu, participarea publicului la decizie și accesul la justiție), deosebit de importante rămân legăturile lui cu Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților sale fundamentale și cu tradițiile constituționale comune ale statelor - membre, ca principii generale.

Mecanismul de preluare, pe această cale, a unor drepturi umane fundamentale, inclusiv a dreptului la un mediu sănătos, a fost stabilit deja pe calea jurisprudenței CJCE. El va fi consfințit și în planul dreptului pozitiv prin viitoarea Constituție a Europei care preconizează obligația de a adera la CEADOLF și considerarea drepturilor umane fundamentale (așa cum sunt garantate de Convenția europeană și cum rezultă din tradițiile constituționale comune ale statelor-membre) ca parte integrantă a dreptului Uniunii, reprezentând principii generale. Ca atare, pentru a releva modul în care, în prezent, dreptul comunitar recunoaște dreptul la un

mediu sănătos, trebuie să recurgem, pe de o parte, pe cale de trimitere, la analiza Convenției europene a drepturilor omului și a semnificațiilor sale în domeniu, iar pe de alta, la prezentarea acestui drept ca principiu general. [11, p. 366]

Și la nivelul dreptului comunitar, principiile generale de drept sunt de origine pretoriană, instanțele judiciare ale UE recurgând la ele în caz de slăbiciune a izvoarelor scrise. Unele dintre acestea sunt inspirate direct de tratatele constitutive și semnificațiile lor se limitează frecvent la a permite o aplicare a dreptului comunitar conformă spiritului său. Altele au fost stabilite de CJCE ca principii generale comune drepturilor statelor-membre ori ca principii extrase din dreptul internațional public.

Referirea la principiile generale comune ale statelor-membre a fost mai întâi opera Curții de Justiție a CE și asimilată apoi la nivelul dreptului pozitiv, prin consacrarea de Tratatelor constitutive, ca, de exemplu, Tratatul de la Maastricht (art. 6, par. 1) și Tratatul de la Amsterdam (art. 6, par. 2). Potrivit art. 6, par. 2, „Uniunea respectă drepturile fundamentale (...) așa cum rezultă ele din tradițiile constituționale comune ale statelor-membre, ca principii generale ale dreptului comunitar”.

Totuși se cuvine subliniat faptul că, dacă CJCE ia în calcul principiile comune ale sistemelor juridice naționale în interpretarea normelor comunitare, prin „constituționalizarea” aferentă art. 6, par. 2, drepturile fundamentale pătrund în sistemul juridic comunitar ca atare, dar își păstrează statutul de „principii generale”.

Așadar, în aplicarea reglementărilor comunitare se va ține seama de existența în „tradițiile constituționale comune” a unui drept fundamental la un mediu sănătos.

Recunoașterea generală, ca drept de sine stătător, și garantarea procedurală a dreptului la un mediu sănătos au pătruns deja în „tradițiile constituționale comune”; după 1972 (când a avut loc prima Conferință a ONU privind mediul, de la Stockholm), practic, toate constituțiile europene care au fost revizuite sau înlocuite au inserat prevederi referitoare la acest nou și seducător subiect. Treptat, constituționalizarea dreptului uman la un mediu sănătos a cucerit întreaga Europă; ea a vizat, în anii 1970, deopotrivă țările comuniste și democrațiile occidentale, reprezentând o semnificativă punte unificatoare a continentului.

De altfel, 23 de state-membre ale Uniunii Europene din cele 27 au conferit o valoare constituțională acestui drept.

Totodată, cele 41 de state care au ratificat Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale au inclus în dreptul intern, cu valoare supralegislativă, un asemenea drept. Ca urmare, chiar dacă nu există un document cu caracter juridic la nivel european sau comunitar care să consacre și să garanteze un drept fundamental la mediu sănătos, receptarea sa prin CEADOLF, dezvoltările existente la nivelul constituțiilor și legislației interne ale țărilor continentului și opinia generală asupra necesității existenței unui asemenea drept îi conferă indiscutabil statutul de componentă esențială a tradițiilor constituționale ale statelor europene. [7, p. 147]

Din această perspectivă trebuie privit locul și rolul său în cadrul dreptului comunitar.

Caracterul colectiv, cu puternice conotații socioeconomice ale semnificațiilor acestui drept, natura inițială preponderent sociopolitică a abordărilor și preocupărilor în domeniu, la care se adaugă momentul istoric al declanșării acestora au făcut ca primele mențiuni constituționale ale problematicei ecologice să apară în statele ex-comuniste.

Faptul că aceste regimuri se aflau la marginea statului de drept a făcut însă ca efectul juridic să rămână unul limitat, în corelație cu un puternic formalism și caracter declarativ. Astfel, textul cel mai vechi în acest sens aparține Constituției poloneze din 22 iulie 1952 care stipula, în art. 71, dreptul cetățenilor „de a beneficia de valorile mediului natural” și îndatorirea de a le apăra; potrivit aceleiași filozofii, textul art. 21 din Constituția iugoslaviei, din 21 februarie

1974, cuprindea o formulare aproape identică. Alte legi fundamentale aparținând aceluiași „lagăr socialist” stipulau obligația de a proteja natura [Constituția Cehoslovaciei din 11 iulie 1960 (art. 15, alin. 2), a Bulgariei din 16 mai 1971 (art. 52)] sau îndatorirea fundamentală a cetățenilor de a proteja valorile naturale (Constituția Ungariei din 19 aprilie 1972, art. 69). Constituția României din 21 august 1965 nu cuprindea nicio referire în materie. [12, p. 47]

Prima Conferință mondială a ONU (iunie 1972, Stockholm) și hotărârile sale au stimulat în mod hotărâtor preocupările socioeconomice și consacrările legislativ-constituționale ale protecției mediului. Practic, orice constituție care a fost adoptată sau modificată substanțial după acest moment a cuprins și prevederi referitoare la mediu.

În virtutea aceleiași preeminențe acordate drepturilor colective, de natură social-economică, primele care au reacționat și cel mai consistent (mai ales formal) au fost tot statele ex-comuniste și țările în curs de dezvoltare apropiate lor ideologic, mai ales în confruntarea cu Nordul occidental. Formula adoptată a fost aceea a atribuirii statului a obligației de a proteja mediul și a îndatoririi corelative a cetățenilor - constituțiile: RDG (1974), Cubei (1976), Albaniei (1976), URSS și Chinei (1982) sau cele ale Panamei (1972), Indiei (1977), Sri Lanka (1978), Iranului și Perului (1979).

Evoluțiile în acest sens din statele caracterizate prin prioritatea acordată drepturilor și libertăților civile și politice (de generația I) și regim politic democratic au fost mai încete, dar mai consistente și efective. Prima mențiune de acest gen aparține Constituției Confederației Elvețiene din 1971 (art. 29), care prevedea obligația statului de a reglementa prin lege „protecția omului și a mediului ambiant contra atentatelor prejudiciabile sau care le deranjează, starea naturală, componența sa, în particular, contaminarea aerului și zgomotul”.

Contextul special post-Stockholm a făcut ca legile fundamentale ale statelor care au revenit la o democrație de tip occidental în această perioadă să cuprindă dispoziții semnificative privind mediul, mergând până la stipularea unui drept al cetățenilor la mediu. Este cazul prim al Constituției Greciei din 9 iunie 1975 (art. 24), centrată pe obligația statului de a proteja mediul natural, a Spaniei din 1978 (art. 45) sau a Portugaliei tot din 1978 (art. 24), care stabilește că „toți dețin dreptul la un mediu uman de viață sănătos și echilibrat ecologic și îndatorirea de a-1 apăra”.

Dimensiunea ecologică, dreptul la mediu, în special, a fost receptat mai lent, treptat și mai incomplet de constituțiile statelor democratice occidentale, adoptate, de regulă, imediat după cel de-al Doilea Război Mondial. Principalul obstacol în acest sens l-a constituit, pe de o parte, concepția dominantă asupra drepturilor omului care acordă prioritate, consacrare și garantare (juridică) deplină drepturilor-libertății individuale, de generația I, și privea cu reticență celelalte categorii în frunte cu cele colective, social-economice și, mai ales, pe cele de solidaritate, iar pe de alta, îngrijorarea legată de posibilitatea asigurării concrete a semnificațiilor efective ale acestui drept. [8, p. 313]

De aceea, eventualele rezonanțe constituționale, receptate în contextul post-Stockholm, au fost redactate evaziv, cu preocuparea de a nu institui obligații de rezultat și de a deplasa responsabilitățile spre reglementarea legislativă.

Astfel, Constituția Italiei din 27 decembrie 1947 a prevăzut protejarea peisajelor, Legea fundamentală a Germaniei din 23 mai 1949 (art. 20 a) a încorporat inițial numai aspectul distribuirii competențelor, iar ulterior a stipulat că statul protejează, cu responsabilitate pentru generațiile viitoare, formele de viață naturală „în cadrul legii și al dreptului, prin puterea executivă și prin justiție”, iar în Suedia, Constituția din 1974 lasă protecție mediului pe seama unei eventuale abilitări a guvernului.

Un caz aparte în privința constituționalizării problemelor mediului îl reprezintă SUA, țara care a reacționat prima și cel mai energic în privința protejării naturii, prin adoptarea în 1969



a Național Environmental Policy Act NEPA (intrată în vigoare la 1 ianuarie 1970), care avea să inspire semnificativ legiferarea în domeniu în numeroase state.

În acest cadru, unii parlamentari au afirmat că ar exista și s-ar putea invoca și în SUA un drept constituțional la calitatea mediului în contextul lui Bill of Rights. Anumiți specialiști au estimat că aceasta s-ar putea înscrie între semnificațiile celui de al Nouălea Amendament, ca emanație a dreptului la viață privată, dar așa cum remarcă anumiți autori, nu este ușor de clarificat ce se pretinde prin aceste cereri. Tribunalele s-au dovedit reticente în a accepta o asemenea teză, pentru că acest fapt ar putea să complice și mai mult litigiile de mediu. [5, p. 45]

O altă propunere pornește de la obligația statului de a conserva natura sub forma pactului fideicomisoriu, aplicându-se denumirea de „Public Trust Doctrina”, dar și față de aceasta s-au ridicat semne de întrebare, în sensul dacă este o temă constituțională, relaționată cu common law federal, un posibil drept natural prepolitic, un fel de democrație intergenerațională, ca până la urmă să nu se prea înțeleagă despre ceea ce este vorba2).

Franța a asimilat constituțional dreptul fundamental la mediu prin Legea constituțională nr. 2005-205 din 28 februarie 2005 (promulgată la 1 martie 2005), privind Carta mediului, care a preluat în parte drepturile și principiile proclamate anterior prin Legea din 2 februarie 1995, cu importante rectificări și dezvoltări Compus din 7 considerente și 10 articole, documentul face distincție (indirect) între principiile de orientare [dreptul fiecăruia de a trăi într-un mediu echilibrat și respectuos pentru sănătate (art. 1)], necesitatea pentru politicile publice de a concilia protecția și punerea în valoare a mediului, dezvoltarea economică și socială în cadrul unei dezvoltări durabile (art. 6) și afirmarea că mediul este patrimoniul comun al ființelor umane (considerentul nr. 3) sunt obiective constituționale, care angajează acțiunea puterii legislative și principii de acțiune [principiul prevenirii (art. 3), precauției (art. 5), informare și participare (art. 7) și al contribuției la repararea daunelor cauzate mediului (art. 4)], condiționate în realizarea semnificațiilor lor de dezvoltări legislative corespunzătoare. [1, p. 231]

Alte afirmații care apar fie în considerente, fie în articolele Cartei, par lipsite de haină juridică, precum educarea și informarea privind mediul (art. 8), contribuția cercetării și inovării în prezervarea mediului (art. 9), precum și primele considerente de natură științifică prin care se stabilește o legătură între umanitate și mediu (considerentele 1-5).

Consacrarea constituțională a unui drept la un mediu sănătos și echilibrat ecologic generează pentru legiuitor obligații noi, rezultate chiar din formularea legii fundamentale. [13, p. 89]

Totuși unele incertitudini subzistă în privința deschiderii sale juridice; prin analogie cu dreptul la sănătate, unii autori califică dreptul la mediu ca drept de creanță și îl clasifică, în consecință, printre obiectivele cu valoare constituțională.

De aici decurg posibilitățile de a cenzura un text legislativ pe calea controlului de constituționalitate și de a concilia dreptul la mediu cu alte drepturi constituționale protejate, precum libertatea de întreprindere.

Într-o altă opinie, dreptul la mediu ar constitui un drept subiectiv, pe care fiecare cetățean ar putea cere să-l respecte terții, indiferent că este vorba de persoane fizice ori juridice, publice ori private.

Această declarație de drepturi ambientale vine, într-un anumit fel, să completeze, în dreptul francez, un triptic ale cărui celelalte elemente sunt Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului și Declarația drepturilor economice și sociale, ceea ce sugerează constituirea de către acestea a unei a „treia generații”, aflate în plină afirmare. Deși realizat cu întârziere în raport cu alte state, proiectul francez rămâne cel mai complet, cu implicații atât de vaste și universale, într-adevăr, Carta constituțională realizează o „nouă declarație de drepturi și



principii" vizând, de această dată, mediul, privit în multidimensionalitatea statutului său și a percepțiilor economico-sociale aferente. [9, p. 67]

În concluzie, între cele două poziții extreme în privința constituționalizării dreptului la mediu, minima (simpla menționare în textul legii fundamentale) și a maxima (consacrarea unui ansamblu de drepturi și principii, protegute de reglementări legale pertinente), Franța a optat pentru aceasta din urmă, fiind prima țară care adopta o asemenea poziție.

Din această perspectivă, ținând seama și de tradiția de până acum, Carta mediului poate avea o puternică valoare simbolică, mai ales dacă avem în vedere deschiderea modelului constituțional francez și caracterul său universalist. Se așteaptă deci ca modelul său să fie „contaminant” pentru alte state, mai ales că prin însuși documentul respectiv, Franța se obligă să acționeze în plan internațional și european pentru promovarea unor asemenea obiective.

Așadar, procesul consacrării și garantării dreptului la mediu a cunoscut și în România o evoluție asemănătoare cu cea din celelalte state europene: o urgență progresivă la nivel legislativ, potențată de ratificarea documentelor internaționale în materie și pregătirea aderării la Uniunea Europeană, precum și de recunoașterea sa, cu valoare supralegislativă, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO) și încununarea sa prin recunoașterea constituțională.

### BIBLIOGRAFIE

1. D. Marinescu, M. C. Petre, *Tratat de dreptul mediului*, Ed. Universitară, București, 2014.
2. M. Tomescu, Ș. A. Stănescu, Condițiile răspunderii juridice pentru daune aduse mediului potrivit Directivei 2004/35/CE, în *Revista română de drept al afacerilor*, nr. 11/2006.
3. Stănescu Ș., *Regimul juridic al răspunderii civile pentru daune cauzate prin poluare în context internațional*, Ed. Universul Juridic, București, 2013.
4. Duțu M., Despre necesitatea recunoașterii și semnificațiile dreptului fundamental al omului la un mediu sănătos, în *Dreptul* nr. 9-12/1990.
5. Lupan E., *Dreptul mediului. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, București, 2014.
6. Constantinescu M., Iorgovan A., Muraru I., Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită (comentarii și explicații)*, Ed. All Beck, București, 2009.
7. E. Lupan, *Dreptul la un mediu nepoluat*, revista *Iurisprudentia* nr. 1/1993.
8. Marinescu D., *Tratat de dreptul mediului*, Ed. All Beck, București, 2013.
9. Lupan E., *Dreptul mediului*, Casa de Editură C + C, Cluj-Napoca, 1993.
10. Ceterchi I., *Drepturile omului în lumea contemporană*, Ed. Politică, București, 2012.
11. Lupan E., *Dreptul la un mediu sănătos în lumina legislației actuale*, A.U.O, 2001.
12. Marinescu E., *Tratat de dreptul mediului*, Ed. C.H. Beck, București, 2003.
13. Lupan E., I. Sabău-Pop, *Tratat de drept civil român, vol. II. Persoanele*, Ed. C.H. Beck, București, 2007.
14. Priscă N., *Drepturile și îndatoririle fundamentale ale cetățenilor*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 2008.

# CRIMINALITATEA INTERNAȚIONALĂ ÎN CONTEXTUL GLOBALIZĂRII

## INTERNATIONAL CRIMINALITY IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Mihai-Claudiu POPOVICI,  
doctorand, Universitatea de Studii Europene din Moldova

### SUMMARY

*International criminality is not a form of people with rich imagination, it is a reality that threatens to transform our lives into a nightmare. At present, all countries of the world, regardless of their level of development, face a real explosion of international crime, and the indifference of some states to this phenomenon could have adverse consequences. Recognizing the scale and the particular danger of international crime, the problem of preventing and counteracting it has begun to focus on supra-state fora, which, in stopping its expansion and development, have focused on regulating some forms of its activity by concluding regional agreements and international conventions*

**Keywords:** *globalization, human security, international crimes, genocide crime, crimes against humanity, war crimes, aggression.*

În contextul internațional actual, se constată o creștere exponențială a criminalității organizate și a terorismului, motiv pentru care a devenit necesară și o mai bună înțelegere a factorilor ce au cauzat aceasta intensificare. Definirea și analiza conceptelor de criminalitate organizată, terorism, precum și finanțare a terorismului, reprezintă doar primul pas în combaterea eficientă a acestor fenomene periculoase pentru securitatea societății contemporane.

Trăim într-o lume complexă, integrată, care pe deasupra se schimbă dinamic și pare tot mai greu de cuprins. Trăim vremuri de transformări exponențiale, ne spune cunoscutul psiholog Reiner Neumann în cartea sa „Puterea puterii”. În completare, vin și arăt că trăim într-o lume care pășind dincolo de pragul geopoliticii (ca știință a cuceririi planetei, nu a implicării pașnice în ea), a unui singur centru de putere mondială, maximum două până la sfârșitul Războiului Rece, își caută în prezent unitatea. [3, p.7]

În noua eră a globalizării, granițele s-au deschis, barierele comerciale au căzut, iar informația se propagă printr-o simplă apăsare de buton. Averile sunt construite din traficul de droguri, prostituție, trafic ilegal de arme de foc și dintr-o multitudine de alte delictе naționale sau transfrontaliere. În fiecare an, organizațiile criminale adună și spală sume uriașe de bani. „Nu au fost niciodată atât de multe perspective economice pentru atât de mulți oameni. Dar niciodată nu au fost atât de multe oportunități pentru ca organizațiile criminale să utilizeze sistemul”, a spus Pino Arlacchi, director executiv al Oficiului Națiunilor Unite pentru controlul drogurilor și prevenirea criminalității la al zecelea Congres al Organizației Națiunilor Unite pentru prevenirea crimei și tratamentul infractorilor (Viena, 8-17 mai 2000).

Problemele apar în ceea ce privește globalizarea încă din momentul încercării de definire a acestei noțiuni. Oamenii de știință și opinia publică nu au căzut încă de acord asupra unei singure definiții. Globalizarea este: [6, p.142]

- procesul de surmontare a granițelor apărute de-a lungul istoriei. Ea devine, astfel, sinonimă cu eroziunea (dar nu și cu dispariția) suveranității statelor naționale și se înfățișează ca o detașare a economiei de piață față de normele morale și legăturile instituționalizate dintre societăți;

- intensificarea cantitativă și calitativă a tranzacțiilor ce depășesc limitarea impusă de granițe, concomitentă cu expansiunea spațială a acestora;

- interdependență sporită și integrarea diferitelor economii din lume;

- prin globalizare se intensifică concurența pe piețe;

- a devenit un termen la modă, folosit de ceva timp în dezbaterile politice, publicistice și științifice în mod inflaționist, și care este privit, pe de o parte, ca o „amenințare” și, pe de cealaltă, ca o oportunitate;

- intensificarea relațiilor sociale de pretutindeni, prin care locuri aflate la mare distanță unele de celelalte ajung să se interconecteze astfel încât evenimentele dintr-un loc sunt marcate de procese care au loc într-un loc de la mulți kilometri depărtare și viceversa;

- cea mai mare schimbare economică și socială de la Revoluția Industrială încoace;

- un proces al creșterii numărului legăturilor dintre societăți și domenii-problemă;

- descătușarea puterilor pieței mondiale și slăbirea puterii economice a statului;

- dinamica globalizării este controlată de puterile economice și totuși consecințele sale cele mai importante aparțin domeniului politic;

- procesul prin care lumea devine un sat planetar, securitatea națională nemaifiind legată strict de caracterul geografic al frontierelor, datorită modului de manifestare și acțiune a migrației populațiilor, pieței libere de capital, investițiilor străine, terorismului, crimei organizate transnaționale;

- promovarea libertății de mișcare ca principal factor de stratificare a societății contemporane.

Produs al revoluției tehnico-științifice a secolului al XX-lea, globalizarea este un fenomen socioeconomic cu implicații deosebite asupra tuturor domeniilor și aspectelor vieții sociale. Prin globalizare economică viața societății umane cunoaște modificări substanțiale exprimate prin noi forme de organizare socială și prin noi relații între elementele componente ale acestora. Statul ca formă de organizare socială prin mondializarea economiei pierde sau își diminuează rolul și funcțiile în unele domenii. [1, p. 39]

Mai exact, pierde controlul asupra economiei naționale. Practic, prin globalizare economiile naționale devin subsisteme ale economiei globale, funcționarea lor depinzând de întregul sistem.

Chiar dacă economia globalizată aduce venituri substanțiale la bugetul statului, controlul acestuia asupra proiecției și dezvoltării ei este mic și uneori chiar inexistent. Deci statul, în condițiile globalizării economice, devine doar un instrument de gestionare a veniturilor colectate de la concernele multinaționale autonome. Politica, ca instrument și formă de conducere socială, pierde un segment extrem de important și anume politica economică. [2, p.16]

Astfel, se poate afirma că în anumite momente, prin pârgurii economice controlate din exterior, politica poate fi modificată în funcție de interesele economice ale concernelor transnaționale.

Globalizarea oferă mari oportunități pentru avansul omenirii - dar numai în condițiile unei guvernări puternice. Fără o guvernare hotărâtă, pericolele și conflictele globalizării pot deveni o realitate a secolului al XXI-lea prin: [8, p.196]

- promovarea intereselor unor națiuni și corporații în defavoarea altora;

- conflicte datorate volatilității financiare necontrolate;

- criminalitatea la nivel global cu atingeri în sfera politicului, afacerilor și a poliției.

De aceea globalizarea trebuie să se bazeze pe următoarele principii:

- echitate: reducerea disparităților în interiorul și între națiuni;
- etică: prevenirea violării drepturilor omului;
- incluziune: reducerea marginalizării oamenilor și a națiunilor;
- securitate umană: reducerea instabilității societăților și a vulnerabilității indivizilor;
- durabilitate: reducerea distrugerilor mediului înconjurător.

Globalizarea trebuie să se transforme într-un instrument de dezvoltare pentru toate țările și pentru toți oamenii.

În ultimul timp mulți au dat alarma, „virulentei sinergii între globalizare și criminalitatea internațională”, Organizația Națiunilor Unite descrie acest proces în „Raportul Dezvoltării Umanității (RDU)” din 1999, care a fost dedicat globalizării. Fenomenul de „criminalitate internațională” este tot mai mult menționat ca unul din cele mai importante efecte negative ale globalizării.

Potrivit raportului RDU al ONU, criminalitatea internațională este o amenințare pentru procesul globalizării. La bază stă influența crescândă a criminalității internaționale, estimate la \$1,5 trilioane pe an, fiind rivala corporațiilor multinaționale ca putere economică. Grupările criminale au puterea de a supune politica, afacerile și poliția, dezvoltând rețele eficiente și extinzându-și averea mult și departe. Toate aceste organizații desfășoară operațiuni care depășesc hotarele naționale, își dezvoltă alianțe strategice legate într-o rețea globală și profită abil de globalizare. [8, p. 302]

În special, după evenimentele din 11 septembrie, lumea subterană a criminalității este tot mai mult comparată cu cea a terorismului politic și unificată în ceea ce este numit „axa răului” a traficului de droguri, a crimei organizate transnaționale și a terorismului internațional, lucru care este o amenințare majoră la adresa securității globale.

Totuși rămâne o întrebare, dacă procesul curent de globalizare prin sine însuși nu generează crima și violența care îl amenință, nu numai ca un efect negativ evident, dar exacerbând condițiile de sărăcie și inegalitate deja existente? Prezenta eră a globalizării, impulsivă de piața mondială competitivă, depășește guvernarea piețelor și repercusiunile asupra oamenilor. Noile reguli ale globalizării și actorii ei pun accentul pe integrarea în piețele mondiale, neglijând nevoile oamenilor pe care piețele nu le pot satisface. Procesul concentrează puterea și marginalizează sărăcia, atât a statelor, cât și a oamenilor. [4, p. 272]

După părerea lui Susan George, „globalizarea creează o societate tridimensională în care cei trei vor fi exploatatorii, exploatații și resturile (marginalizații), adică oamenii care nici măcar nu merită a fi exploatați”.

Globalizarea curentă, corporativă și neoliberală provoacă inegalități crescânde între bogați și săraci, intra- și interstatală, mulți fiind marginalizați îndeosebi în țările mai puțin dezvoltate cu instituții ale statului slabe și economii fragile îngropate în datorii externe. Totuși săracii nu vor sta să moară de foame, dar vor crea propriile lor modalități pentru supraviețuire, indiferent de domeniul legal sau ilegal al economiei, iar de cele mai multe ori undeva la mijloc. Aceste aspecte criminogene ale procesului de globalizare sunt, de obicei, neidentificate.

Marginalizarea oamenilor poate fi numită și ca „migrațiune spre ilegalitate”. Multitudinea de sărăciți sunt o convenabilă forță de muncă pentru - și în același timp, o potențială victimă a - organizațiilor criminale: comunități de fermieri din Asia Centrală și de Sud-Est, dependenți de plantațiile de coca, de cultivarea de opiu doar pentru a supraviețui, de trafic de carne vie, prostituție etc.

Globalizarea a avut un triplu impact asupra fenomenului criminalității internaționale. În primul rând, a contribuit la amplificarea acesteia prin favorizarea conexiunilor între grupări din toate colțurile lumii. Multiplicarea raporturilor și consolidarea legăturilor dintre grupări este extrem de importantă. Aceasta permite asigurarea de resurse pentru organizații criminale mici, făcându-le capabile să întreprindă operațiuni de o amploare de neimaginat în trecut. Aceste

organizații vor fi mult mai greu de identificat, iar adoptarea unei doctrine comune ar permite crearea unei mișcări la scară globală îndreptată împotriva uneia sau unor țări pentru rațiuni, adeseori confuze, de ordin ideologic, politic și economic, care ar putea constitui fundamentul unui concept vehiculat de anumite grupări, respectiv, acela de „revoluție simultană”. [1, p.110]

Totodată, chiar dacă multe din atribuțiile care revin astăzi centrului, adică statului, vor fi preluate de autoritățile regionale și locale, totuși sistemul piețelor nu poate funcționa decât în interiorul unui stat de drept, unde domnește ordinea, unde legea este aplicată și unde infractorii sunt pedepsiți, altfel ar fi un derapaj inevitabil spre sistemele mafioate. [4, p.166]

Astăzi suntem martori, mai mult sau mai puțin conștienți, ai unor acțiuni, tot mai numeroase și mai bine organizate, atât pe plan local, cât și internațional îndreptate împotriva instituțiilor statului național – stat de drept pentru slăbirea rolului și forței lor, care au ca scop chiar dezagregarea acestora prin transferul puterii către grupuri de interese transnaționale cu o natură complexă politică, economică și financiar-bancară.

Acestea urmăresc instaurarea unei noi ordini, ordinea lor, ce nu are nimic în comun cu ordinea și legea specifice unui stat de drept – fundament al unei democrații solide, cu un sistem politico-economic stabil. „Toată lumea este de acord că trebuie să existe un stat de drept puternic”, spunea laureatul premiului Nobel pentru economie în 2001 Joseph E. Stiglitz, în cartea sa „Prețul inegalității”, publicată în S.U.A. în anul 2012. Și tot el continua: „Dar contează și ce fel de legi există și cum sunt ele aplicate”.

Totodată, creșterea volumului comerțului internațional, precum și dezvoltările fără precedent în domeniul tehnologiei și al informației au influențat, la rândul lor, sporirea considerabilă a criminalității organizate, care amenință siguranța și prosperitatea pretutindeni și lovește în securitatea și stabilitatea globală. Astfel, criminalitatea organizată a devenit unul dintre pericolele cele mai grave la adresa existenței, stabilității și continuității societăților statale.

În raportul lansat în iunie 2010, intitulat „Globalizarea criminalității: evaluarea pericolului crimei organizate transnaționale”, Antonio Maria Costa, directorul executiv al Biroului Națiunilor Unite de luptă împotriva drogurilor și a criminalității (UNODC), afirma: „Crima organizată s-a globalizat și a devenit una dintre principalele puteri economice și armate ale lumii”.

Cu privire la U.E., această globalizare a fost facilitată nu numai prin fenomenul de globalizare și de deschidere a frontierelor dintre statele-membre, dar și prin lipsa unor mijloace efective de prevenire și combatere a criminalității organizate la nivel internațional, prin inexistența unor instrumente care să faciliteze colaborarea între instituțiile statelor. Concluziile raportului „Globalizarea criminalității...” cu referire la continentul european sunt elocvente în ceea ce privește necesitatea colaborării statelor, a coordonării acestor activități de la nivelul central al U.E.

Aceste concluzii sunt justificate, dacă privim la realitatea din teren. Astfel, Europa a devenit cea mai dezvoltată piață regională pentru heroină (cu o valoare de 20 de miliarde de dolari).

De pildă, Rusia este acum națiunea cu cel mai mare consum de heroină de pe planetă (70 de tone), iar, așa cum susținea Costa, „drogurileucid 30.000-40.000 de tineri ruși în fiecare an, de două ori mai mult decât numărul soldaților din Armata Roșie care au fost uciși în timpul invaziei din Afganistan în anii '80”. Totodată, în Europa sunt aproximativ 140.000 de victime ale traficului de persoane exploatate sexual, care generează exploatatorilor un venit anual brut de 3 miliarde de dolari. Același Antonio Maria Costa aprecia că „pe plan mondial, există milioane de sclavi moderni al căror preț este negociat la valori reale, practica nefiind mult diferită de cea utilizată în urmă cu secole”. [3, p.121]

Relevăm că enumerarea și analiza măsurilor și instrumentelor de prevenire și combatere a criminalității adoptate atât la nivelul O.N.U., cât și la cel al U.E. nu fac obiectul acestui editorial. Considerăm că acest lucru revine specialiștilor domeniului – teoreticieni și practicieni – care vor aborda aceste subiecte în contextul evoluției, tendințelor și perspectivelor devianței și

criminalității pe plan național, european, precum și internațional, cu prilejul unor conferințe, dezbateri, mese rotunde etc. cu caracter național și internațional. [9, p. 63]

Astfel, la Paris (de pildă, în zona Bataclan, în sala de concert, au fost omorâți peste 80 de tineri care asistau la un concert rock), au murit, cel puțin, 129 de oameni (printre care și doi români), iar 352 au fost răniți (doi dintre aceștia sunt români), cu precizarea că aceste date nedorite nu sunt definitive, multe dintre persoanele rănite fiind în stare gravă. Însă, mai ales, trebuie subliniat caracterul premeditat și bine organizat al acestor atentate.

Astfel, în seara de 13 noiembrie a. c., au avut loc explozii lângă Stade de France, unde se desfășura meciul amical de fotbal dintre naționalele Franței și Germaniei, în prezența președintelui francez, François Hollande, și a unor oficiali germani, dar și a unui număr mare de suporter, exploziile fiind provocate de kamikaze care s-au detonat cu această ocazie. În același timp, s-au produs incidente armate în zonele Fontaine au Roi, Charonne și Bataclan, soldate, de asemenea, cu morți și răniți. [2, p.18]

În concluzie, apreciem că este imperios necesar să se adopte urgent reglementări cu caracter juridic la nivel național, regional (în special, la cel al U.E.), cât și internațional (a se vedea O.N.U.) care să vizeze întărirea statului de drept, precum și o mai bună și eficientă organizare și funcționare a instituțiilor sale fundamentale în beneficiul ocrotirii democrației și a valorilor sale. În plus, pentru a face față unor asemenea provocări la nivel planetar – criminalitatea organizată ocupând un loc de frunte – trebuie ca statele de drept, prin instituțiile lor abilitate, să acționeze împreună pentru prevenirea și combaterea unor catastrofe, cum ar fi cele rezultate din acțiunile teroriste, din actele extremiste, precum și din cele care promovează ura pe criterii etnice, religioase, culturale ș. a.

Analiza instrumentelor juridice internaționale, dar și a celor adoptate la nivel european relevă faptul că fenomenul criminalității organizate nu poate fi definit și lipsa unei definiții acreditate juridic poate fi, eventual, explicată prin dinamica fenomenului în ansamblu, dar și a formelor sale de manifestare.

Crima organizată, respectiv, criminalitatea organizată transfrontalieră, din perspectivă conceptuală, pare că rămâne apanajul preocupărilor doctrinarilor, fără ca definițiile acreditate de către aceștia să dobândească valențele juridice necesare impunerii unei definiții cu valoare de universalitate.

Convenția de la Palermo, chiar dacă conține în titlul său sintagma „criminalitate organizată transfrontalieră” și este principalul instrument juridic internațional care are ca scop combaterea și prevenirea criminalității organizate transfrontaliere nu prevede o definiție a acestui fenomen.

Lipsa unei definiții legale este explicată prin nevoia de a se asigura o aplicabilitate generală a prevederilor Convenției de la Palermo, în contextul în care fenomenul are o dinamică fără precedent și omenirea se confruntă cu noi forme de manifestare a infracționalității, dificil de previzionat.

Convenția de la Palermo enunță însă exhaustiv faptele care trebuie să fie incriminate ca infracțiuni de către statele părți, stabilind că aceste infracțiuni intră în sfera de aplicare a Convenției, în măsura în care au caracter transnațional și în comiterea lor este implicat un grup infracțional organizat.

Astfel fiind, sunt enumerate ca fapte care trebuie să fie incriminate de către statele părți: participarea la un grup infracțional organizat, corupția, spălarea de bani, obstrucționarea bunei funcționări a justiției și infracțiunile grave. În ceea ce privește infracțiunile grave, Convenția nu face o enumerare a acestora, lăsându-se la latitudinea statelor-membre posibilitatea ca în funcție de regimul sancționator stabilit prin legile penale naționale să determine acele infracțiuni care vor intra în categoria infracțiunilor grave și care, în măsura în care au caracter transnațional și implică un grup infracțional organizat, vor intra în sfera de aplicare a Convenției. [1, p.73]

La nivel european, primul act legislativ cu caracter obligatoriu este Decizia-cadru 2008/841/JAI din 24 octombrie 2008 privind lupta împotriva crimei organizate. Similar Convenției de la Palermo, nici acest instrument juridic european nu prevede o definiție pentru crima organizată transfrontalieră. Ceea ce diferențiază Decizia-cadru de Convenția de la Palermo este însă sintagma de „organizație criminală”, preferată de către legiuitorul european în locul celei de „grup infracțional organizat” utilizată de Convenția de la Palermo, deși definițiile propriu-zise ale celor două sintagme sunt cvasisimilare.

Considerăm important a semnală faptul că Decizia-cadru a fost adoptată la data de 24 octombrie 2008, ulterior semnării Convenției de la Palermo de către Uniunea Europeană, situație în care, cel puțin din punct de vedere terminologic, între cele două instrumente juridice ar fi trebuit să existe identitate.

Mai mult decât atât, Decizia-cadru se limitează la a obliga statele-membre să incrimineze participarea la organizațiile criminale în una sau ambele modalități prevăzute de Decizie, spre deosebire de Convenția de la Palermo care enumeră exhaustiv infracțiunile care intră în sfera criminalității organizate transfrontaliere, așa cum am arătat mai sus. Comparând cele două instrumente juridice, se naște o întrebare firească și logică și anume - dacă suntem în prezența unei simple necorelări sau, dimpotrivă, s-au avut în vedere modalități diferite de reglementare. [6, p. 37]

În opinia noastră, voința reală a părților semnatare ale Convenției internaționale este de a se asigura incriminarea în legislațiile penale naționale a următoarelor fapte, respectiv, participarea la grup infracțional organizat, spălarea de bani, obstrucționarea bunei funcționări a justiției, corupția, independent de regimul sancționator aplicat, infracțiuni care vor fi subsumate criminalității organizate transfrontaliere, în măsura în care au caracter transnațional și implică un grup infracțional organizat. Sumarizând, putem spune că în timp ce Convenția de la Palermo include în sfera criminalității organizate transfrontaliere o serie de infracțiuni enunțate exhaustiv, inclusiv cele menționate generic prin sintagma „infracțiuni grave”. [5, p. 293]

Decizia-cadru include în sfera criminalității organizate numai participarea la o organizație criminală într-una din cele două modalități reglementate. D&A Avocați 11 Concluzia de mai sus se fundamentează și pe prevederile art. 83, alin. (1) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, prevederi care reglementează crima organizată ca un domeniu al criminalității transnaționale, alături de terorism, trafic de persoane și exploatarea sexuală a femeilor și copiilor, traficul internațional de droguri, traficul internațional de armament, spălarea de bani, corupția, contrafacerea mijloacelor de plată, criminalitatea informatică.

Prin urmare, în accepțiunea legiuitorului european, crima organizată, respectiv, participarea la o organizație criminală așa cum aceasta este definită de către Decizia-cadru este un domeniu al criminalității transnaționale alături de domeniile mai sus enunțate.

Este lesne de observat că se face distincție între criminalitatea transfrontalieră care are ca domeniu de manifestare crima organizată și că atât Tratatul de la Lisabona, cât și Decizia-cadru nu utilizează sintagma „crima organizată transfrontalieră”, sintagmă utilizată însă în Convenția de la Palermo. De asemenea, Tratatul de la Lisabona prevede faptul că traficul de droguri, traficul de persoane, traficul de armament etc. reprezintă domenii, alături de crima organizată, domenii în care se poate manifesta criminalitatea transnațională.

Analiza instrumentelor juridice nu este pur teoretică, ci are o finalitate practică de necontestat. Astfel fiind, în statele-membre ale Uniunii Europene, erau deja incriminate sau au fost incriminate, urmare a adoptării actelor legislative cu caracter obligatoriu la nivel european și semnării convențiilor internaționale, următoarele fapte: fie participarea la organizație criminală, fie participarea la un grup infracțional organizat sau asocierea în vederea comiterii unei infracțiuni.

Considerând că obligația de incriminare a acestor fapte stabilită prin instrumentele juridice



analizate urmarea armonizarea legislațiilor naționale, astfel încât să se realizeze premisele pentru cooperare judiciară în materie penală este aproape evident faptul că acest fundament pare viciat de inconsecvențele terminologice cu importante consecințe practice. Pe de altă parte, este, de asemenea, important de subliniat faptul că o serie de state părți semnatare ale Convenției de la Palermo au formulat declarații prin care au înțeles să dea anumite interpretări prevederilor acesteia sau au formulat rezerve prin care au modificat și, respectiv, exclus, aplicarea unor prevederi ale Convenției de la Palermo. Din această perspectivă, devine evident că dincolo de necorelările terminologice mai sus enunțate existente între instrumentele juridice internaționale, europene, dar și cele adoptate la nivel național, se poate vorbi cu temei și despre o aplicare neunitară a acestora urmare a declarațiilor și rezervelor formulate. [8, p. 28]

La rândul său, Consiliul Europei aprecia că atât la nivel internațional, cât și la nivel european, principala problemă este dată de modul deficitar în care instrumentele juridice elaborate la nivel internațional și european sunt puse în practică, în special în ceea ce privește cooperarea polițienească și judiciară. Astăzi, problema esențială nu este dată de nevoia elaborării de noi convenții sau alte instrumente juridice, ci de problema ratificării, aplicării și asigurării eficacității instrumentelor juridice deja existente.

În concluzie, problema aparenței legalității și a promovării intereselor private ale unui actor statal în detrimentul întregii comunități internaționale se dovedesc a fi niște piedici anevoioase în coordonarea, armonizarea și sincronizarea strategiilor și eforturilor de neutralizare a acestor tipuri de amenințări în lipsa unei autorități suverane globale.

Cu toate acestea, dintr-o perspectivă mai optimistă, putem privi eforturile în scopul consolidării și optimizării organismelor Uniunii Europene ca un promotor al acestor transformări care să ne ofere în final un organism internațional de securitate la fel de adaptativ și dinamic ca și amenințările împotriva cărora încearcă să ne protejeze.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cășuneanu F., *Criminalitatea organizată în legislațiile penale europene*, București, 2013.
2. Rakitovan D., *Criminalitatea organizată în legislația penală a Republicii Serbia și a României*, București, 2018.
3. Pasca V., Ciopec V., Roibu M., *Criminalitatea economică în contextul crizei*, București, 2013.
4. Zink R., *Instalarea fricii*, Editura Humanitas, București, 2015.
5. J. Stiglitz, *Prețul inegalității. Cum societatea divizată din ziua de astăzi ne pune în pericol viitorul*, Ed. Publica, București, 2013.
6. L. C. Kövesi, *Combaterea crimei organizate prin dispoziții de drept penal* (Teză de doctorat), Timișoara, 2011.
7. Igor Ciobanu, *Criminalitatea organizată la nivel transnațional și unele forme de manifestare în Republica Moldova*, Chișinău, 2001.
8. Gheorghiță M. *Interpretarea contemporană a criminalității organizate. Investigarea criminalistică a infracțiunilor în domeniul crimei organizate*. București: Asociația Criminaliștilor din România, 2010.
9. Tical George-Marius. *Crima organizată și terorismul*. Galați: Ed. Fundației Universitare „Dunărea de Jos”, 2006.
10. F. Marin. *Mandatul european de arestare - fundamentul cooperării judiciare în materie penală în interiorul Uniunii Europene*. În: „Doctrină și jurisprudență”, nr. 2 din 2010.

## EGALITATEA: CONCEPT, IPOSTAZE ȘI REGLEMENTARE CONSTITUȚIONALĂ

### EQUALITY: CONCEPT, HYPOSTASIS AND CONSTITUTIONAL REGULATION

Mariana NISTOR,  
doctorandă, lector universitar

#### SUMMARY

*The article includes a brief analysis of the principle of equality, to elucidate its conceptual essence, the hypostasis of manifestation and the constitutional regulatory particularities. In conclusion, it is noted that the basic constitutional provision (Article 16 of the Constitution of the Republic of Moldova), which enshrines the principle of equality, is insufficient to guarantee the right to equality and non-discrimination of all persons.*

**Keywords:** equality, equality of rights, principle of equality, right to equality.

Pentru prima dată noțiunea de egalitate a fost receptată de doctrinele religioase și filozofice. În evoluția sa istorică afirmarea ideii de egalitate a străbătut un drum lung din Antichitate (când se recunoștea egalitatea tuturor oamenilor liberi [20, p. 112]) până la apariția în secolul al XVIII-lea a primelor Constituții scrise, fiind intermediată de cristalizarea sa în operele filozofice ale lui Aristotel, J.J. Rousseau și ale altor gânditori ai lumii [15, p. 60]. Astfel, pornind de la principalele doctrine religioase și filozofice, care conțin ideile de egalitate, toleranță și fraternitate, conținutul egalității a evoluat și s-a perfecționat sub impactul transformărilor economice, sociale, culturale și juridice prin care a trecut societatea omenească în evoluția sa de la comuna primitivă la societățile democratice de astăzi.

Important este că din cele mai vechi timpuri egalitatea este considerată o măsură a perfecțiunii, un etalon de aplicabilitate pentru mai multe domenii (discipline): de la egalitatea algebrică în matematică, la egalitatea cantitativă în fizică și până la egalitatea-echitate în științele sociale. Iată de ce egalitatea este considerată cea mai naturală, dar și cea mai himerică, destul de dură, dar și flexibilă noțiune cu care operează științele sociale normative [5, p. 14].

Pornind de la originile sale religioase și filozofice, egalitatea a „coborât” din sfera principiilor de drept natural în cea a principiilor de drept pozitiv, rămânând a fi „unul dintre cele mai importante idealuri ale unei orânduiri sociale echitabile” [27, p. 287]. În legătură cu aceasta, în doctrină se susține că, fără realizarea acestui principiu fundamental, nu este posibilă crearea unui mediu juridic benefic pentru dezvoltarea potențialului creativ al persoanei și pentru progresul treptat al societății și statului [22, p. 98]. Iată de ce, în lumea contemporană consacrarea, asigurarea, realizarea, respectarea, precum și cunoașterea acestui principiu practic este indispensabilă. Pornind de la această necesitate, în cele ce urmează ne propunem realizarea unei succinte analize pe marginea acestui principiu, în vederea elucidării esenței sale conceptuale, ipostazelor de manifestare și particularităților de reglementare constituțională.

Inițiind demersul cu unele explicații semantice, notăm că, potrivit dicționarului explicative contemporane [9], egalitatea reprezintă „faptul de a fi egal; stare a două sau a mai multor lu-

cruri egale între ele; uniformitate, uniformizare”. Dincolo de aceasta se accentuează că egalitatea este „*principiul potrivit căruia tuturor oamenilor (statelor sau națiunilor) li se recunosc aceleași drepturi și li se impun aceleași îndatoriri prevăzute de regula de drept; situație în care oamenii (statele sau națiunile) au aceleași drepturi, aceleași îndatoriri, aceleași avantaje etc.*” Deci constatăm că egalitatea este înțeleasă atât într-un sens larg, absolut (ca uniformitate), cât și într-un sens îngust, relativ (ca principiu de drept, ca egalitate juridică). Interesant este că sensul îngust al egalității exclude sensul său larg, altfel spus, egalitatea juridică nu este și nici nu poate fi redusă la uniformitate (moment la care vom reveni pe parcursul studiului).

Dincolo de aceste explicații lexicografice, atragem atenția că în literatura de specialitate se vorbește destul de frecvent fie de egalitate, fie de egalitate în drepturi, ceea ce, în opinia noastră, necesită o clarificare. Pe marginea acestui moment, doctrina rusă oferă următoarea explicație [21, p. 156-157]: egalitatea presupune un set identic de drepturi și obligații pentru toate persoanele, asigurat prin intermediul statutului juridic identic al cetățenilor în fața legii, în timp ce egalitatea în drepturi se caracterizează doar prin egalitatea volumului de drepturi, fiind, astfel, o noțiune mai îngustă. În pofida acestei distincții, deseori legiuitorii, dar și constituanții identifică noțiunile date și le folosesc în textele de legi și constituții cu același sens și conținut normativ.

Din punctul nostru de vedere, ar fi logică folosirea doar a noțiunii de egalitate (în sensul unei egalități juridice formale), întrucât (potrivit unor voci [24, p. 254]) aceasta cuprinde următoarele aspecte: egalitatea drepturilor și libertăților persoanei și cetățeanului (egalitatea în drepturi); egalitatea obligațiilor juridice ale cetățenilor și a altor persoane; temeuri egale de tragere la răspundere juridică pentru încălcarea legii (și tratamentul egal din partea autorităților – e. n.); egalitatea în fața justiției (justiție egală pentru toți). Un astfel de conținut caracterizează cu mult mai bine egalitatea în ipostaza sa de principiu fundamental.

În continuare, atragem atenția că, în pofida variațiilor înregistrate în timp, referitoare la volum și conținut, locul și rolul egalității în istoria omenirii, unii cercetători consideră pe bună dreptate că „*acolo unde nu există egalitatea ca principiu nu există nici drept*” [25, p. 23], întrucât anume dreptul este temeiul principal de egalare a oamenilor, în acest sens norma juridică fiind destinată tuturor, stabilind un model comun de conduită. În contextul dat, se poate vorbi doar despre existența unei egalități juridice formale, care nu ia în considerare deosebirile individuale. Altfel spus, egalitatea ca principiu poate fi privită doar ca o egalitate formală, deoarece o reală egalitate socială nu poate exista.

Dezvoltând această idee, în doctrină se menționează că, în esența sa, egalitatea se referă la egalitatea în drepturi și obligații. În mod firesc, între oameni există diferențe ușor sesizabile, atât în privința capacităților fizice sau psihice, cât și în privința statutului (nivelului) social sau a altor caracteristici specifice diferitelor ființe umane. După astfel de criterii, niciun drept nu poate asigura egalizarea oamenilor deoarece nu există egalitate socială. Egalitatea în drepturi poate fi realizată și în condițiile unei inegalități sociale, în astfel de cazuri însă existând anumite limite [6, p. 23].

Potrivit unor altor voci, principiului egalității îi este străină o simplă egalare matematică a oamenilor egali în demnitate, dar absolut deosebiți după calități, aptitudini, vocație și locul ocupat în ierarhia socială. Acest principiu presupune crearea de condiții la fel de favorabile tuturor, în care fiecare să dispună de posibilitatea de manifestare și autoafirmare în funcție de vocația, capacitățile și aptitudinile dobândite. Doar în astfel de condiții omul poate fi liber, atât spiritual, cât și social. De acest moment ține esența unei vieți decente, conviețuirea liberă și responsabilă, colaborarea interumană, precum și esența dreptății și echității sociale. Așadar, egalitatea între oameni poate fi doar spirituală și nicidecum reală (naturală). Principiul juridic al egalității reprezintă doar o reflectare a coraportului dintre subiecții de drept egali spiritual,

dar diferiți în natură [26, p. 30]. Mai mult, se consideră că a sugera unor oameni inegali ideea egalității lor reale poate duce la haos și fărădelegi, la o permisivitate excesivă plină de invidie a oamenilor, și nicidecum la atingerea unei perfecțiuni spirituale a acestora și stabilirea unei ordini echitabile și stabile. În asemenea circumstanțe, sarcina legii/dreptului constă în găsirea unei astfel de combinații de libertate spirituală și egalitate de șanse, încât fiecare să obțină ceea ce are nevoie în mod natural; să nu existe prea multe motive de nemulțumire din cauza disproporției libertății interne și externe; oamenii să nu poată abuza de libertate și nici să fie forțați să se supună silit voinței altcuiva [26, p. 30-31].

Din perspectiva dată, potrivit cercetătorilor, singura formă de egalitate compatibilă cu libertatea și, prin urmare, acceptată și promovată în societățile democratice contemporane, este egalitatea în libertate, ceea ce înseamnă că oricine trebuie să se bucure de o libertate compatibilă cu libertatea celui alt și să poată face tot ceea ce nu lezează egala libertate a celorlalți. Anume această formă de egalitate a inspirat în statele moderne două principii fundamentale care au fost enunțate în norme constituționale: egalitatea în fața legii (egalitatea juridică) și egalitatea în drepturi (în mod special fiind vizate drepturile fundamentale) [13, p. 63]. Important este că în societatea modernă, libertatea este condiția necesară realizării egalității. Evident, libertatea nu poate garanta o egalitate de fapt/reală (egalitate socială), ci doar o egalitate de șanse a indivizilor: în fața legii, în viața politică, în competiția economică etc.

Așadar, dat fiind faptul că inegalitățile sociale sunt firești și inevitabile (pentru că țin de diferențele naturale, de calitățile personale și de împrejurări specifice), principiul egalității formale vine să confirme că oamenii sunt totuși egali sub raportul drepturilor și libertăților lor. Pe de altă parte, se recunoaște că inegalitățile sunt acceptabile pentru oameni dacă sunt rezultatul „funcționării impersonale a unui mecanism social liber”, dar sunt de neacceptat atunci când apar drept rezultat al unor intervenții din partea cuiva, inclusiv autorități publice, ca formă de discriminare, așa cum se întâmplă în regimurile juridice dictatoriale [13, p. 63].

Prezintă importanță în context și faptul că în baza principiului egalității societatea și statul au obligația de a asigura drepturi egale (oferind șanse egale de succes, egalitatea oportunităților), în toate domeniile, pentru toți cetățenii, neavând, totodată, obligația de a crea condițiile necesare pentru ca oamenii să devină egali în fapt (egalitatea rezultatelor sau justiția distribuirii resurselor) [13, p. 63]. Într-o altă opinie, principiul egalității, fiind consacrat în Legea Supremă a statului, semnifică obligația statului de a asigura fiecărei persoane un nivel minim egal de resurse/beneficii sociale, precum și posibilități egale de a atinge un anumit nivel de bunăstare [27, p. 289]. Însăși garantarea egalității cetățenilor semnifică un întreg sistem de măsuri din partea statului, orientate spre folosirea reală a drepturilor și libertăților acestora în vederea apărării și protecției lor efective prin orice mijloace neinterzise de lege [27, p. 289].

Generalizând, menționăm că, în esența sa, principiul egalității, în virtutea consacrării sale juridice, reflectă egalitatea formală a persoanelor/cetățenilor, egalitatea lor juridică, care nu este fundamentată pe egalitatea socială a oamenilor (altfel spus, pe egalitatea posibilităților sociale – capacitatea egală a oamenilor de a atinge statutul social dorit, pornind de la talentul și calitățile lor intelectuale individuale), egalitate ce în natură nu există. Conținutul acestei egalități juridice este constituit din următoarele elemente structurale: egalitatea în drepturi, libertăți și obligații juridice (egalitatea în fața legii); egalitatea temeiurilor de răspundere juridică și a tratamentului autorităților publice (egalitatea de tratament juridic); și justiție egală pentru toți (egalitatea în fața justiției). Dincolo de consacrarea constituțională a egalității juridice formale a persoanelor este absolut necesară asigurarea acesteia prin garantarea egalității de șanse/oportunități tuturor.

**Ipostazele egalității.** În doctrina juridică egalitatea este văzută și analizată atât în ipostaza sa de principiu, cât și de drept fundamental sau ca o garanție de exercitare a altor drepturi [4, p. 151], toate în mare parte cu un conținut asemănător.

Bunăoară, prof. I. Deleanu consideră că „*principiul egalității în drepturi dă expresie faptului că egalitatea privește pe toți cetățenii fără niciun fel de discriminare, că ea se răsfrânge asupra tuturor drepturilor subiective ale acestora, că egalitatea guvernează toate domeniile activității social-economice, politice, juridice și culturale, că ea este deplin asigurată prin cuprinzătoare și temeinice garanții materiale și juridice*” [8, p. 293].

Într-o altă opinie, prin egalitate în drepturi se înțelege dreptul cetățeanului de a avea și a exercita în mod egal toate drepturile prevăzute în Constituție sau în alte legi, dreptul să participe în egală măsură la viața politică, economică, socială și culturală, fără niciun fel de discriminare, precum și dreptul de a fi tratat, atât de organele statului, cât și de către ceilalți cetățeni, în condiții egale [17, p. 243-244].

În opinia lui T. Drăganu, egalitatea în drepturi trebuie privită ca o categorie distinctă de drepturile fundamentale cetățenești, întrucât nu are un obiect specific ca acestea, obiectul ei constituindu-l toate drepturile garantate de Constituție și de legi, a căror aplicare în condiții identice pentru toți cetățenii o asigură. Astfel, egalitatea în drepturi nu este altceva decât garanția că cetățenii vor putea să-și exercite toate drepturile prevăzute de Constituție, de legi și alte acte normative fără distincție de naționalitate, rasă, religie, grad de cultură sau profesie [11, p. 125].

Alți autori susțin că egalitatea în drepturi este acea categorie constituțională care garantează cetățenilor folosința și exercitarea în condiții de egalitate a tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale prevăzute în Constituție și în alte legi, în domeniile politic, economic, social, cultural sau în orice alt domeniu, fără privilegii și fără discriminări, fiind tratați în mod egal în fața legii, a autorităților publice și de către ceilalți cetățeni [15, p. 65-66; 14, p. 66].

În pofida faptului că teoria juridică recunoaște egalității o ipostază distinctă de drept fundamental (alături de cea de principiu fundamental și garanție constituțională), totuși nici la nivel legislativ, nici la cel constituțional nu regăsim consacrat expres un astfel de concept – dreptul la egalitate. Cu toate acestea, îl atestăm explicat în materialele Centrului pentru drepturile omului în Moldova [16, p. 3] (definiția fiind preluată din Declarația principiilor egalității din 2008 [7, art. 1]), potrivit căreia: „Dreptul la egalitate este dreptul tuturor ființelor umane de a fi egale în demnitate, de a fi tratate cu respect și considerație și de a participa în condiții de egalitate la orice aspect al vieții economice, sociale, politice, culturale sau civile”.

Expres un astfel de drept este menționat (doar că într-o altă redacție) și în Directiva 2000/43/CE a Consiliului Uniunii Europene din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică [10, paragraf (3)], potrivit căreia: „*dreptul la egalitate în fața legii și la protecție împotriva discriminării pentru toate persoanele constituie un drept universal recunoscut de Declarația Universală a Drepturilor Omului, de Convenția Organizației Națiunilor Unite privind eliminarea tuturor formelor de discriminare a femeilor, de Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială și de Convențiile Organizației Națiunilor Unite privind drepturile civile și politice și drepturile economice, sociale și culturale, precum și de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnate de toate statele - membre.*”

După cum se poate observa, la nivelul Uniunii Europene oficial este recunoscut ca drept universal dreptul la egalitate în fața legii și la protecție împotriva discriminării (chiar dacă convențiile enumerate nu-l consacră expres) – un drept cu mult mai complex în raport cu dreptul la egalitate definit în Declarația principiilor egalității (enunțată mai sus). În opinia noastră, acesta este un drept dedus din reglementările internaționale ce consacră principiul egalității („în virtutea căruia toate persoanele sunt egale în fața legii și au dreptul la o protecție egală din partea legii” [18]). În pofida caracterului său derivat, suntem de părere că acest drept universal, pentru a deveni la nivel național unul fundamental și protejat efectiv, necesită o consacrare

expresă în conținutul legilor supreme și dezvoltat în mod corespunzător în sistemul legislației.

**Consacrarea constituțională a principiului egalității.** În perioada contemporană, principiul egalității se bucură de o consacrare constituțională pornind de la faptul că este considerat a fi „piatra unghiulară a constituționalismului, principiu fundamental în reglementarea relațiilor dintre om, societate și stat, precum și dintre oameni” [6, p. 22].

Constituțiile statelor lumii reglementează în mod diferit principiul egalității. Acesta este formulat fie direct (pozitiv), fie sub forma interdicției discriminării, iar uneori prin combinarea acestor două modalități [21, p. 157].

Bunăoară, Constituția Federației Ruse conturează acest principiu în baza a trei elemente: egalitatea tuturor în fața legii și a justiției; egalitatea dispunerii de drepturi și libertăți și egalitatea de gen [23, art. 19]. La rândul său, Constituția României, consfințește principiul, de asemenea, în baza a trei elemente: egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, egalitatea fără privilegii și fără discriminări și egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea funcțiilor și demnităților publice, civile sau militare [3, art. 16].

Constituția Republicii Moldova [1] consacră egalitatea în art. 16 din Capitolul I (intitulat „Dispoziții generale”) al Titlului II („Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale”). Plasarea acestui articol în cadrul dispozițiilor generale, în opinia constituționaliștilor [2, p. 86], asigură aplicabilitatea principiului egalității tuturor drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale din acest titlu (deci îi conturează și valoarea sa de garanție).

În calitatea sa de principal izvor al principiului egalității, în opinia cercetătorilor [2, p. 86], art. 16 cuprinde trei elemente componente: respectarea persoanei, egalitatea și nediscriminarea. Referitor la primul component, alin. (1) al articolului prevede: *„respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.”* Atenție merită faptul că prin însăși expresia *„respectarea și ocrotirea persoanei”*, constituentul sugerează ideea egalității, întrucât este vorba despre orice/fiecare persoană.

În continuare, alin. (2) consacră nemijlocit egalitatea, după cum urmează: *„[t]oți 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.”* Observăm că egalitatea cetățenilor se recunoaște atât în fața legii, cât și în fața autorităților publice. Deci atât legea, cât și autoritățile publice sunt obligate să trateze toți cetățenii în același mod – în mod egal.

În sensul dispozițiilor constituționale, principiul egalității desemnează drepturi și libertăți egale pentru toți cetățenii, precum și îndatoriri fundamentale egale, indiferent de faptul unde sunt prevăzute: în Constituție, în legi organice, legi ordinare sau în alte acte normative [2, p. 86].

O atenție distinctă merită în acest caz noțiunea de „cetățeni” utilizată de către constituent, întrucât apare întrebarea dacă principiul egalității este aplicabil și cetățenilor străini și apatrizilor sau doar cetățenilor statului. Răspunsul poate fi dedus din conținutul art. 19, alin. (1) din Constituție, în care este consacrat că *„cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege”*. Prin urmare, în condițiile în care legea nu stabilește nicio excepție în mod expres, tratamentul juridic aplicat cetățenilor străini sau apatrizilor va fi similar celui aplicat cetățenilor statului (deci în condiții de egalitate). La fel în condiții de egalitate urmează a fi tratați toți cetățenii străini și apatrizii fără nicio privilegiere sau deosebire.

Autoritățile publice, în sensul prevederilor constituționale, cuprind autoritățile publice menționate expres în Constituția Republicii Moldova, precum și alte autorități administrative înființate de acestea, înzestrate cu puteri publice, indiferent de modalitatea de formare, de atribuții, de modalitatea de exercitare a prerogativelor etc. Ideea principală aplicabilă este că, indiferent de autoritatea căreia i se adresează cetățeanul și de calitatea (personalitatea) lui,



tratamentul aplicat de către autoritățile publice, prin intermediul reprezentanților (persoanelor cu funcții de răspundere), este același, pornind de la condiții și posibilități egale.

Astfel, principiul egalității este opozabil tuturor deținătorilor puterii publice, tuturor autorităților publice (ca destinatari), iar beneficiari ai acestui principiu, în virtutea art. 16, art. 19, alin. (1) și art. 41 alin. (2) din Constituție, sunt cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini, apatrizii și persoanele juridice (ca grupuri de persoane fizice).

În context, cercetătorii sugerează că, în baza art. 16 din Constituție, egalitatea cetățenilor în fața legii urmează a fi înțeleasă ca o egalitate formală a drepturilor, care impune exercitarea dreptului real existent, fără excepții, vizând personalitatea subiectului (titularului dreptului). Fiecare persoană este, astfel, înzestrată în egală măsură cu drepturi și îndatoriri, respectiv, niciunei puteri nu i se permite să utilizeze în mod preferențial dreptul în interesul său, în dauna unei anumite persoane [6, p. 24].

Ultimul element identificat de către cercetători în conținutul art. 16 din Constituție, după cum s-a enunțat mai sus, este nediscriminarea [2, p. 86]. În opinia noastră, dispoziția constituțională în cauză nu conține nimic referitor la nediscriminare (cu atât mai mult la interdicția discriminării, după cum se susține în aceeași sursă), ci consacră doar egalitatea tuturor în fața legii și a autorităților publice în pofida diferitelor inegalități sociale. Deci, în esență, constituantul se limitează exclusiv la recunoașterea egalității juridice formale a tuturor. Evident, în raport cu definițiile și explicațiile date în doctrină principiului egalității și, mai ales, cu recunoașterea dreptului universal la egalitate și la protecție împotriva discriminării, normele constituționale, în redacția enunțată, sunt, practic, insuficiente pentru a garanta realizarea și protecția acestor valori.

Mai mult ca atât, atragem atenția că, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a menționat că art. 16 din Constituție completează alte dispoziții substanțiale ale Legii Supreme și nu are o existență independentă, aplicându-se numai pentru exercitarea drepturilor și a libertăților garantate de dispozițiile constituționale. În timp ce poate opera și fără o încălcare a altor dispoziții constituționale și, în această măsură, poate avea o semnificație autonomă, art. 16 din Constituție nu este aplicabil decât dacă situația intră în domeniul de aplicare a, cel puțin, uneia dintre dispozițiile constituționale ce vizează exercitarea drepturilor și a libertăților fundamentale” [12, pct. 32]. În opinia noastră, această abordare a articolului constituțional ce consacră egalitatea ca principiu constituțional, practic, exclude posibilitatea deducerii prin interpretare că acesta ar recunoaște într-o formă indirectă și dreptul la egalitate. O astfel de abordare servește ca un motiv în plus pentru consacrarea constituțională expresă a dreptului la egalitate (în accepțiunea sa largă acceptată la nivel internațional și european).

În același timp, trebuie să recunoaștem că art. 16 din Constituție nu este unicul care consacră egalitatea, acesta este corelat cu alte articole constituționale – ca repere ale egalității, fiind vorba nemijlocit despre:

- art. 10: „(1) Statul are ca fundament unitatea poporului Republicii Moldova. Republica Moldova este patria comună și indivizibilă a tuturor cetățenilor săi. (2) Statul recunoaște și garantează dreptul tuturor cetățenilor la păstrarea, la dezvoltarea și la exprimarea identității lor etnice, culturale, lingvistice și religioase” (în care atestăm sintagma „tuturor cetățenilor”);

- art. 35, alin. (7): „Învățământul liceal, profesional și cel superior de stat este egal accesibil tuturor, pe bază de merit”;

- art. 38, alin. (1): „Voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat”;

- art. 41, alin. (2): „Partidele și alte organizații social-politice sunt egale în fața legii”;

- art. 48, alin. (2): „Familia se întemeiază pe căsătoria liber consimțită între bărbat și femeie,



pe egalitatea lor în drepturi și pe dreptul și îndatorirea părinților de a asigura creșterea, educația și instruirea copiilor” etc.

Astfel, putem constata că egalitatea cunoaște o formă generală, de principiu, precum și numeroase aplicări la situații concrete menționate (*expressis verbis*) în chiar textul constituțional. Numai prin reunirea tuturor acestor elemente, potrivit cercetătorilor, se poate obține o imagine completă asupra principiului constituțional al egalității [19, p. 5]. În opinia noastră, din economia normelor Constituției Republicii Moldova este dificil a contura un tablou complet al principiului egalității, întrucât numeroase elemente ale acestuia nu se bucură nici de reglementare expresă, nici de una indirectă. Această lacună a fost și continuă să fie completată/acoperită de cadrul normativ european și internațional, de jurisprudența europeană, de cea constituțională, precum și de doctrină (subiect asupra căruia urmează să revenim în unul din demersurile științifice viitoare).

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).
2. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012 (576 p.).
3. 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. Revizuită și republicată în Monitorul oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
4. Constituția României: comentariu pe articole. Coord.: I. Muraru., E. S. Tănăsescu. București: C.H. Beck, 2008, 1507 p.
5. Creangă I. Investigații asupra principiilor constituționale referitoare la universalitatea drepturilor și egalitatea persoanelor. În: Revista de drept de azil și drept umanitar, anul I, nr. 2, Chișinău, decembrie, 2003.
6. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău, 2005, 400 p.
7. Declarația principiilor egalității adoptată de către The Equal Rights Trust (avocați ai drepturilor omului și experți în legislația internațională în materia drepturilor omului și în legislația pentru egalitate), la 2-5 aprilie 2008, Londra. În: <https://www.equalrightstrust.org/sites/default/files/ertdocs/Declaration%20of%20Principles%20on%20Equality%20%28Romanian%29.pdf>
8. Deleanu I. Drept constituțional – tratat elementar. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1980.
9. Dexonline: Egalitate. În: <https://dexonline.ro/definitie/egalitate>.
10. Directiva 2000/43/CE a Consiliului Uniunii Europene din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L180/22. În: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:ro:HTML>.
11. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Târgu Mureș: Editura S.C Tipomur S.A., 1993.
12. Hotărârea Curții Constituționale nr. 14 din 16.05.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 1, alin. (2) lit. c) din Legea nr. 121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității (sesizarea nr. 28g/2016). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 217-229 din 22.07.2016.
13. Hurubean A. Integrarea egalității de gen în politicile publice. În: Logos Universalitate

Mentalitate Educație Nouă – Secțiunea Științe Politice și Studii Europene, 2011, vol. 1 (p. 55-71).

14. Iancu Gh. Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale în România. București: All Beck, 2003, (400 p.)

15. Nicolae P. Egalitatea în drepturi a cetățenilor și nediscriminarea. București: Universul Juridic, 2010, 668 p.

16. Principiul egalității și nondiscriminării. Centrul pentru drepturile omului din Moldova. Chișinău, 2012, p. 3. În: <https://egalitadedegen.md/?mdocs-file=1475&mdocs-url=false>.

17. Prisca N. Drept constituțional. București: Tipografia Universității din București, 1974.

18. Protocolul nr. 12 la Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale (Roma, 04.11.2000). În: Convenția Europeană a Drepturilor Omului amendată de Protocoalele nr. 11 și 14, însoțită de Protocolul adițional și de Protocoalele nr. 4, 6, 7, 12, 13 și 16. Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În: [https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_ron.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_ron.pdf).

19. Tănăsescu S. E. Principiul egalității în dreptul românesc. București: All Beck, 1999, (392 p.)

20. Арбузов С. Ю. Равенство как один из конституционных принципов социального государства в Российской Федерации. В: Ученые записки Петрозаводского государственного университета, Юридические науки, №1, 2012 (p. 112-114).

21. Геймбук Н. Г., Катковская М. А. Конституционный принцип равенства. В: Актуальные проблемы современной науки в 21 веке, XIII международная научно-практическая конференция, Махачкала, 30 апреля 2017 г. Махачкала: 2017, p. 156-157.

22. Канищев В. П., Палеха Р. Р. Принцип формального равенства как необходимое условие построения правового государства и становления гражданского общества в современной России. В: Вестник Воронежского института МВД России, №3, 2016, p. 97-102.

23. Конституция Российской Федерации, принята народом России 12 декабря 1993 года, вступила в силу 25 декабря 1993 года. În: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>

24. Лазарев В. В. Общая теория права и государства. Москва: Юрист, 2001, (520 p.).

25. Нерсесянц В. С. Философия права: Учебник. Москва: Норма, 2005, (656 p.).

26. Осипян Б. А. О неправомерности принципа социального равенства. В: Российский юридический журнал, 2011, №2 (p. 29-37).

27. Романцов И. В. Развитие принципа равенства в праве. В: Вестник ТГУ, выпуск 11 (55), 2007, (p. 287-290).

## ATELIERUL IV TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

### ASPECTE REFERITOARE LA DEZVOLTAREA DURABILĂ A MEDIULUI URBAN DIN REPUBLICA MOLDOVA

### ISSUES RELATED TO THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE URBAN ENVIRONMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Elena VACULOVSKI,  
doctor în economie, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*Improving the quality of life are currently moving on a global scale to problems related to the state of the urban environment, as most of the world's population lives and works in cities.*

*Although the Republic Moldova is still the least urbanized European country, with over 55% of the population living in rural areas, the situation is changing. Therefore, it is necessary to develop balanced cities in interaction with sustainable social and economic development throughout the country.*

*Cities in the Republic of Moldova must adopt a change and a local reorientation that takes into account citizens' needs and ecological vision for cities of the future.*

**Keywords:** *urban environment, urban system, Moldavian cities, sustainable social and economic development, government policy, local public administration, cities of the future.*

Accentele referitoare la îmbunătățirea și eficientizarea calității vieții se deplasează în prezent pe plan mondial asupra problemelor legate de starea mediului urban, deoarece majoritatea populației globului locuiește și lucrează în orașe. Îmbunătățirea calității mediului urban și dezvoltarea de infrastructură locală fezabilă au devenit obiective prioritare pentru majoritatea statelor lumii. În anul 2007 numărul populației urbane la nivel global a depășit numărul populației rurale, iar prognozele efectuate stipulează, că peste 65% din populația lumii ar urma în anul 2050 să locuiască în mediul urban, iar în orașele europene această cifră va atinge cota maximă de 80%. [6]

Contrar tendințelor globale, urbanizarea în Republica Moldova s-a stopat în ultimul deceniu al secolului al XX-lea, ca urmare directă a declinului demografic și în prezent manifestă doar modeste semne de restabilire. Astfel, în Republica Moldova, potrivit recensământului din 2014, populația urbană este de 1,51 milioane de oameni (54%). În municipiul Chișinău trăiesc 814 mii de oameni, în UTA Găgăuzia sunt 161 de mii de locuitori, în municipiul Bălți – 150 mii, în Orhei – 125 mii, în Cahul – 124 mii. [4]

Deși este încă cea mai puțin urbanizată țară europeană, cu peste 55% din populația care locuiește în zonele rurale, situația se schimbă.

Se estimează reducerea cotei populației rurale la 50% până în 2030 și aproape la 40% până în 2050. Fluxul de rezidenți noi veniți nu numai din mediul rural, dar și din alte orașe din țară, a fost deosebit de puternic pentru Chișinău. Până în 2030, se așteaptă ca Chișinăul să găzduiască peste 50% din populația urbană din Moldova, exercitând o presiune și mai mare asupra infrastructurii și serviciilor orașului, creând, totodată, provocări sociale și de mediu considerabile. Migrația va continua în următorii 10 ani către centrele urbane, așa că aceste zone trebuie să fie pregătite să primească un număr așa de mare de oameni atât din punctul de vedere al calității serviciilor oferite, precum și a mediului de viață, care este direct proporțional cu starea ecologică a localității. Astfel, managementul procesului de urbanizare și migrație rural-urbană a atras atenția ca una dintre prioritățile-cheie de dezvoltare națională. Locuințele rezidențiale urbane reprezintă în prezent aproximativ 40% din suprafața rezidențială totală. Consumul de energie și impactul legat de climă sunt considerabile datorită pierderilor de căldură și electricitate din rețelele de distribuție, dar și din clădiri. Începând cu anul 2013, aproape 80% din toate clădirile rezidențiale din zonele urbane au fost conectate la încălzirea urbană cu pierderi de căldură deja distribuite, estimate la 22% din căldura totală furnizată. În sectorul transporturilor, dezvoltarea se caracterizează prin creșterea rapidă a numărului de autoturisme particulare cu aproximativ 75% între 2005 și 2014, în timp ce numărul flotei de transport public a rămas relativ stabil. Managementul deșeurilor solide municipale (MSW) se bazează, în primul rând, pe eliminarea deșeurilor pe depozitele de deșeuri cu reciclare limitată și, practic, fără deșeuri la utilizarea energiei. [7] În acest context construirea „Orașului durabil” reprezintă o miză majoră atât pentru țările europene cât și pentru Republica Moldova.

După „The Building Services Research and Information Association”, Asociația pentru Cercetare și Informare în domeniul Serviciilor de Construcții există patru tipuri de capital:

- capitalul natural: trebuie acordată valoare de piață bunurilor și serviciilor de mediu, inclusiv celor aparent neesențiale (neproductive): biodiversitatea, culoarele ecologice; capitalul natural oferă bunuri și servicii de care beneficiază sistemul socioeconomic uman;
- capitalul produs de om cuprinde clădirile, utilajele și infrastructura aferentă;
- capitalul uman reprezintă cunoștințele și abilitățile practice ale populației umane;
- capitalul social: mai neclar definit, constă în relațiile juridice și socio-economice care dau coeziune și stabilitate societății omenești. [1]

Dacă e să ne referim la termenul de ecologie urbană, acesta a fost folosit pentru prima dată în anii 1950, dar a devenit cunoscut în 1968, prin lucrările simpozionului „Lupta pentru supraviețuire în megalopolisuri”, desfășurat în orașul New York [2]. Astăzi, mulți autori privesc orașele ca ecosisteme. În afara funcțiilor specifice oricărui ecosistem (fluxul de materie și de energie și autoreglarea, ultima asigurând continuitatea ecosistemului în timp și spațiu), orașul îndeplinește o funcție aparte în cadrul celorlalte așezări umane, și modul de desfășurare a funcțiilor specifice oricărui ecosistem diferă de cel caracteristic sistemelor naturale. Din punctul de vedere al fluxului de materie și energie, sistemele ecologice antropice și antropizate sunt paraziți ai sistemelor ecologice naturale, beneficiind de capitalul natural, constând în bunurile și serviciile oferite de sistemele ecologice naturale, și de energia pusă la dispoziție de acestea. Omul transformă sistemele ecologice naturale în macrosisteme și sisteme antropizate. [2]

Dacă ne vom referi la evaluarea impactului asupra mediului, atunci putem clasifica impacturile asupra mediului după următoarele criterii:

- modul de manifestare: directe, indirecte, cumulative, sinergice;
- durată: permanente sau temporare, pe termen scurt, mediu sau lung;
- natură: pozitive, negative, nule;
- importanță: reversibile, ireversibile.

Este semnificativă modificarea unor parametri climatici specifici ecosistemului urban, în ra-

port cu cei din teritoriul înconjurător: fenomene de condensare mai accentuate, poluare gazeasă de câteva ori mai mare, radiație solară sub toate aspectele sale mai redusă, temperatura atmosferei mai ridicată, viteza vântului, exprimată în medie anuală, mai mică, dar mai mare în ceea ce privește mișcările lente ale aerului, umiditatea relativă mai mică, nebulozitatea generală mai mare, la fel ca și fenomenele de ceață și precipitații mai mari în ceea ce privește cantitatea totală de apă, ca și precipitațiile mai mici de 5 mm, dar căderile de zăpadă mai reduse. La nivelul solului, ca urmare directă a poluării intense în ariile urbane și a folosirii diferiților fertilizatori, se produc și modificări din punct de vedere chimic, manifestate, în primul rând, printr-o creștere a alcalinității. Nu în ultimul rând, aceste transformări distrug habitatul organismelor din sol, fenomen care, împreună cu reducerea covorului vegetal, introduce modificări în biochimia solului și evoluția acestuia. În plus față de modificarea componentelor naturale existente pe amplasamentul unui ecosistem urban, omul creează elemente noi, ca suport al satisfacerii propriilor necesități de natură biologică, de organizare socio-economică, și ocazională apariția unor elemente generate de activitățile umane – poluanții din apă, aer și sol. [3]

Rețeaua de localități a Moldovei include 65 localități urbane și 1704 sate. Se evidențiază capitala, municipiul Chișinău, cu o populație de 814 mii de locuitori și municipiul Bălți cu 150 de mii locuitori. Ambele au un profil economic multilateral. Celelalte orașe, cu populația între 6 și 40 de mii, au, de regulă, un profilul economic agrar-industrial și s-au dezvoltat ca centre administrative ale raioanelor sau centre de prelucrare a produselor agricole. [4] Rețeaua de localități din Republica Moldova are o distribuție teritorială echilibrată, dar funcțional este excesiv polarizată de capitala Chișinău.

Procesul perioadei de tranziție, inclusiv în aspect teritorial, a decurs în mare parte spontan, fapt ce a condus la formarea unor disproporții în dezvoltarea regională a țării:

- decalajul între activitatea economică în municipiul Chișinău și stagnarea în mare parte a restului Moldovei;

- depresia majorității orașelor mici cu o populație până la 15,0 de mii de locuitori, în special, a orașelor dominate anterior de una sau două întreprinderi mari, aflate în prag de faliment;

- prezența unor zone agrar-industriale dezastruoase în lunca Prutului, zona Codrilor și sudul țării.

Situația defavorabilă în majoritatea orașelor și ariilor aferente acestora se manifestă prin: nivelul scăzut de venituri, regresul ramurilor principale de producție, micșorarea numărului populației și migrarea ei, dezechilibrarea structurii populației din punct de vedere profesional și al vârstei, situația deplorabilă în domeniul serviciilor, dar și o deplasare a naturii, precum și o ignoranță a tuturor problemelor urbane legate de calitatea mediului înconjurător.

În Concepția dezvoltării durabile urbane a Republicii Moldova se stipulează următoarele obiective de bază:

- dezvoltarea echilibrată a orașelor în interacțiune cu dezvoltarea social-economică durabilă pe întreg teritoriul țării;

- extinderea cadrului legislativ, instituțional și sporirea resurselor pentru rezolvarea problemelor orașelor;

- susținerea organelor administrației publice locale în activitatea lor pentru dezvoltarea social-economică, reieșind din principiile Hărții Europene a autoadministrării puterilor locale – eficacității, subvenționării, planificării, coordonării și parteneriatului între organele administrației publice centrale și locale, sectorul public și privat, precum și societății civile;

- monitorizarea activității privind urbanizarea, amenajarea teritoriului și protejarea mediului înconjurător; aplicarea standardelor internaționale în domeniile menționate;

- integrarea programelor sectoriale la nivel micro- și macro-;

- stabilirea legăturilor la nivel social, economic și de mediu dintre orașele și regiunile ce le înconjoară;

- atragerea populației pentru luarea deciziei în domeniul urbanizării, amenajării teritoriului și protecției mediului înconjurător. [5]

Majoritatea acestor acțiuni trebuie să fie coordonate la nivel de stat. În plus, în conformitate cu Carta Europeană a Autoadministrării Locale, aprobată de Parlamentul Republicii Moldova în 1997, este importantă promovarea inițiativelor locale, parteneriatului dintre orașele vecine și cooperarea vamală între orașele învecinate ale regiunilor din Moldova, România și Ucraina.

Conceptul de „oraș durabil” a devenit, inclusiv în Republica Moldova, un ideal de atins, fără a exista însă un program bine determinat și o instrucțiune universală. Cu toate acestea, există atât în Uniunea Europeană cât și în Republica Moldova multiple inițiative, iar oportunitățile de extindere a cooperării în domeniul dezvoltării unor orașe proecologice sunt destul de multe.

Strategia de mediu pentru anii 2014-2023, aprobată de Guvern, vizează provocările dezvoltării durabile a orașelor și constituie documentul-cheie în planificarea strategică a acțiunilor ce vor fi întreprinse în următorii zece ani.

Obiective specifice referitoare la îmbunătățirea mediului urban sunt stabilite și în alte documente de politici guvernamentale. Strategia de gestionare a deșeurilor pentru anii 2013-2027 prevede creșterea gradului de recuperare și reutilizare a ambalajelor cu 20% până în anul 2027, construirea capacităților de compostare și fermentare a deșeurilor; susținerea valorificării energetice a deșeurilor în condiții de siguranță pentru sănătatea populației și pentru mediu. Strategiile și planurile din sectorul energetic prevăd creșterea în balanța de consum a resurselor energetice regenerabile. Se preconizează că în 2020 în totalul energiei utilizate 20% vor fi asigurate din surse regenerabile. Strategia de adaptare la schimbarea climei pentru anii 2014-2023 împreună cu Strategia de dezvoltare cu emisiuni reduse 2016-2030 vor determina politicile sectoriale asociate cu schimbările climatice.

În concluzie, se poate menționa că având în vedere obiectivele și valorile mondiale referitoare la dezvoltarea urbană durabilă, orașele din Republica Moldova trebuie să adopte o schimbare și o reorientare locală ce are în vedere nevoile cetățenilor și viziunea sustenabilă pentru orașele viitorului. Un oraș modern, durabil trebuie să fie curat și sănătos, verde și plăcut, eficient energetic și sustenabil, bazat pe siguranță energetică și producție de energie din surse regenerabile, cu clădiri eficiente din punct de vedere energetic, cu o mobilitate locală sustenabilă susținută de un transport public local eficient și atractiv pentru cetățeni cu o infrastructură eficientă, oraș deschis spre cercetare și inovare și cu potențial de creare de locuri de muncă verzi, cu un management integrat de mediu și o abordare participativă la soluționarea problemelor locale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ianoș I., *Dinamica urbană. Aplicații la orașul și sistemul urban românesc*, 213 p., Editura Tehnică, București. (2004) ISBN: 973-31-2139-8
2. Vadineanu A., *Dezvoltarea durabilă, vol. I, Bazele teoretice ale dezvoltării durabile*, 248 p. Editura Universității din București, București. (1998) ISBN 9735752565
3. Petrișor Al., (2008), *Ecologie urbană, dezvoltare spațială durabilă și legislație. O abordare ecologică a relațiilor dintre om, spațiul construit și mediu*, 272 p., Editura Fundației România de mâine, București, România, ISBN 978-973-163-305-3
4. <http://www.statistica.md/>
5. [lex.justice.md](http://lex.justice.md), *Conceptia Dezvoltării Durabile Urbane a Republicii Moldova*, CISR, Chișinău, decembrie 2004.
6. [http://habitat3.org/wp-content/uploads/Raport\\_Habitat\\_III\\_ro.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/Raport_Habitat_III_ro.pdf)
7. [http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective\\_governance/moldova-social-innovation-hub.htm](http://www.md.undp.org/content/moldova/en/home/operations/projects/effective_governance/moldova-social-innovation-hub.htm)

## METODE DE ESTIMARE A NIVELULUI DE LEADERSHIP

## METHODS OF ESTIMATING THE LEVEL OF LEADERSHIP

Oleg FRUNZE,  
doctor, lector universitar,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*Purpose of the research consists in theoretical and methodological conceptualization of Leadership as a process of institutional and professional development and to define the extent of the leadership and its impact on performance of organizations.*

*The conceptualization of organizational leadership, derived from actual requirements at both national and international, related to the benefit public functionary and elaboration of recommendations that offer a direction for expansion of maximum professionalism and exploitation potential of personal and professional public servant leadership at different levels.*

**Keywords:** leadership, development, performance, factors of influence.

În ultima jumătate a secolului al XX-lea, în analiza și descrierea leadership-ului, s-au impus două paradigme, care susțin existența a cinci factori: [2]

- paradigma intitulată Modelul celor Cinci Factori (Five Factor Model);
- paradigma denumită Modelul Big Five.

În ceea ce privește semnificația factorilor celor două modele, cercetătorii au ajuns la un consens și i-au denumit: *Extraversiune, Conștiinciozitate, Agreabilitate, Neuroticism și Deschidere*.

Mai jos, vor fi prezentate câteva instrumente care conțin scale de evaluare a leadership-ului și semnificația lor.

### **Chestionarul Big Five Adjectives (BFA)**

Măsoară cei cinci factori ai Modelului Big Five și 10 subdimensiuni ale acestora. Conține 175 de adjective, la care se răspunde pe o scală de la 1 la 7.

Fiecare factor este evaluat prin 25 de adjective: câte 10 pentru fiecare subdimensiune și cinci adjective tipice pentru metafactorii mai generali.

Alte 15 adjective măsoară tendința de a da răspunsuri în sensul dezirabilității sociale, iar 35 de adjective țin de dimensiuni mai complexe, care reprezintă combinații ale celor cinci factori.

Așa-numita scala M, care evaluează cel de-al cincilea factor, denumit deschidere mintală, trebuie înțeleasă ca o măsură a „diversității, nonconformismului și nontradiționalismului. Scala M se referă la caracteristici, precum amploarea intereselor intelectuale și culturale, toleranța față de diversitate și față de cei care au valori, idei sau principii diferite, creativitatea și curiozitatea”.

Persoanele care au scoruri mari la această scală sunt înțelepte, logice, informate, agere la minte, raționale, analitice, profunde, receptive, intuitive, culte, nonconformiste, inovatoare, creative, imaginative, originale, imprevizibile și progresiste, în timp ce persoanele cu scoruri mici sunt tradiționaliste, conservatoare și convenționale.

### **Chestionarul Big Five ediția a doua (BFQ-2)**

Chestionarul BFQ-2 a fost elaborat de G. V. Caprara, C. Barbaranelli și L. Borgogni, pe baza modelului utilizat pentru construcția chestionarului NEO-PI-R, dar cu scopul explicit de a măsura cei cinci mari factori de personalitate, denumiți aici Energie, Amicabilitate, Conștiinciozitate,



Stabilitate emoțională și Deschidere mintală, într-un timp mult mai scurt și de a identifica posibilele distorsiuni de tip managementul impresiei, prin includerea scalei Minciună.

Instrumentul conține 156 de itemi. Fiecare factor este măsurat de 24 de itemi, grupați în două subscale. Scala Deschidere mintală (M) evaluează diversitatea, nonconformismul și non-tradiționalismul, precum și gradul în care persoana evaluată are interese care țin de aspecte intelectuale și culturale.

Persoanele care obțin scoruri mari la scala M sunt originale și creative în atitudini, care se mențin informate în mod constant privind noutățile și au interese culturale diverse și vaste. Deseori au o dorință accentuată, chiar o necesitate de a citi. Persoanele cu scoruri mici la scala M sunt atrase de tot ceea ce este tradițional și convențional, sunt puțin originale și creative.

#### **Chestionarul Big-five II (B.F. II)**

B.F. II a fost construit în cadrul colectivului E-team (o echipă de cercetare mixtă formată din studenți, cadre didactice și absolvenți de facultate), cu scopul de a fi utilizat în context organizațional. Este compus din 75 de itemi (câte 15 pentru fiecare factor din Modelul celor Cinci Factori). Fiecare item conține începutul unei afirmații și două variante de continuare, pe cât posibil asemănătoare sub aspectul dezirabilității sociale.

Persoanele care obțin scoruri mari la această scală (denumite „exploratori”): sunt originale și nesupuse; au capacitatea de a sesiza și folosi oportunitățile în relațiile cu ceilalți și au predispoziția de a se implica în proiecte diverse și multiple; au o înclinație redusă spre planificare și verificare și o dispoziție la polul opus seriozității și apatiei specifice distimicului (înclinare spre tristețe).

#### **Chestionarul Big Five Minulescu (ABCD-M)**

ABCD-M a fost construit de Mihaela Minulescu. Este un chestionar românesc de tip Big Five care are la bază metodologia psiholingvistică. Ultima ediție a ABCD-M se compune din 151 de itemi prezentați sub forma unor propoziții scurte care înglobează un marker semnificativ al scalei respective. La fiecare item se răspunde cu o cifră cuprinsă între 1 și 5. [5]

ABCD-M conține cinci scale principale, care evaluează factorii Modelului Big Five. Acestea sunt: *Extraversie, Imaturitate, Agreabilitate, Conștiinciozitate și Autoactualizare*. Fiecare factor este măsurat de o scală care are cinci subscale, corespunzătoare fațetelor sale. Subscalele scalei de autoactualizare sunt:

- aprofundare;
- toleranță, deschidere;
- rafinare personală;
- independență, flexibilitate;
- creativitate.

Polul pozitiv al acestui factor a grupat atitudini și motivații generative, care permit persoanei să se transforme, să evolueze, să nu se mulțumească cu ceea ce este aparent, stagnant sau superficial. Persoana se raportează la propria condiție existențială, angajându-se pe un drum ascensional, de transformări personale, de autonomie și creativitate sau rămâne indiferentă și se angajează în viață, în primul rând, prin prisma unor motivații care țin de supraviețuirea imediată, de acomodarea la condițiile prezentului fără un efort evolutiv. Reversul semnifică stagnare, trăirea vieții prin prisma trebuințelor temporare care, satisfăcute, oferă o sațietate imediată urmând a reveni ciclic la același nivel de manifestare, de obicei destul de rudimentar și noncreator de cultură; persoanele se lasă „purtate de valul” trebuințelor și motivațiilor imediate, nu construiesc, sunt defensive în fața vieții, sunt dominate de dorințe egocentrice și de forme de manifestare a acestor dorințe primitive, mai puțin umanizate.

#### **Chestionarul Nonverbal de Personalitate în Cinci Factori (Five-Factor Nonverbal Personality Questionnaire; FFNPQ)**

FFNPQ a fost construit de D. N. Jackson, S. V. Paunonen și M. C. Ashton. Acesta conține 60 de itemi nonverbal, fiind util în studiile interculturale și pentru evaluarea persoanelor care au

dificultăți de citire. Fiecare item se prezintă sub forma unui desen care ilustrează un comportament relevant într-o anumită situație. Respondentul trebuie să aprecieze probabilitatea de a se angaja într-un asemenea comportament și să o codifice printr-o cifră cuprinsă între 1 și 7.

FFNPQ se compune din cinci scale, fiecare a câte 12 itemi, care măsoară factorii Modelului celor Cinci Factori.

Persoanele care au scoruri mari la scala Deschidere spre experiență apreciază artele, citesc mult, caută contactul cu natura, sunt interesate de descoperirile științifice. Cele care au scoruri mici sunt puțin interesate de artele vizuale, de muzică și literatură, au o curiozitate scăzută pentru știință și teme intelectuale, evită să citească și ignoră mediul natural din jurul lor.

#### **Inventarul de personalitate DECAS**

DECAS conține 95 de itemi la care se răspunde cu „adevărat” sau „fals”. Aceștia sunt repartizați uniform pe cele cinci scale care măsoară factorii Modelului celor Cinci Factori: *Deschidere, Extraversiune, Conștiinciozitate, Agreabilitate și Stabilitate emoțională*.

În acest inventar, scala Deschidere „identifică persoanele independente, creative, cu o cultură generală bogată, orientate spre dezbaterea ideilor și a teoriilor. La polul opus regăsim persoanele pragmatice și conformiste, care preferă valorile conservatoare, tradiționale”.

#### **Inventarul de personalitate Hogan (HPI)**

HPI a fost primul chestionar de evaluare a personalității bazat pe Modelul celor Cinci Factori și destinat, în principal, mediului organizațional. A fost construit de R. Hogan și J. Hogan și a cunoscut mai multe variante. [3]

Varianta din 1992 (varianta revizuită) se compune din 206 itemi, grupați în 41 de subscale. Are șapte scale primare și o scală de validitate. Fiecare item conține o afirmație la care se răspunde cu „adevărat” sau „fals”.

Scala primară Intellectanță (Intellectance) se compune din 25 de itemi și măsoară „gradul în care o persoană este inteligentă, creativă și interesată de aspecte intelectuale”.

Persoanele care obțin scoruri mari la scala Intellectanță pot fi caracterizate astfel: au imaginație, sunt inventive, au minte ageră, se plictisesc ușor și nu sunt atente la detalii. Persoanele care au scoruri mici sunt lipsite de imaginație, limitate, tolerante la activități plictisitoare și nu simt nevoia de stimulare.

#### **Inventarul de personalitate NEO Revizuit (Revised NEO Personality Inventory; NEO PI-R)**

Chestionarul NEO PI-R este versiunea revizuită, publicată în 1990, a inventarului NEO Personality Inventory, construit de P. T. Costa Jr. și R. R. McCrae. Versiunea cea mai recentă a sa este denumită NEO Personality Inventory – 3 (NEO PI-3). [1]

Chestionarul NEO PI-R are două variante: forma S, destinată autoevaluării, și forma R, care servește la evaluarea unei persoane de către un observator. Ambele variante conțin câte 240 de itemi la care se răspunde pe o scală Likert cu cinci puncte. Ele evaluează factorii din Modelul celor Cinci Factori (denumiți, în limba română, Nevrotism, Extraversie, Conștiinciozitate, Amabilitate și Deschidere spre experiență) și câte 6 fațete ale fiecărui factor.

Scala Deschidere spre experiență măsoară căutarea activă și aprecierea experiențelor pentru plăcerea proprie.

Persoanele care au scoruri mari la această scală sunt interesate de tot ceea ce provine din universul lor intern și extern. Ele au o viață plină de experiențe. Sunt dispuse să producă idei, să accepte idei noi cu privire la etică, societate și politică și să adopte valori neconvenționale. Trăiesc emoții (pozitive și negative) mai intens decât persoanele cu scoruri mici. Persoanele care obțin scoruri mici la scala deschidere spre experiență au tendința de a fi convenționale și conservatoare în păreri și comportament. Ele preferă situațiile cu care sunt obișnuite celor noi. Au mai puține interese decât persoanele cu scoruri mari.

#### **NEO Five-Factor Inventory (NEO FFI)**

Aceasta este forma scurtă a chestionarului NEO PI-R. Versiunea cea mai recentă a sa, din anul 2010, este denumită NEO Five-Factor Inventory – 3. NEO FFI a fost construit tot de P. T. Costa Jr. și R. R. McCrae, la fel ca NEO PI-R. Conține 60 de itemi, extrași din NEO Personality Inventory, la care se răspunde pe o scală Likert cu cinci puncte. Cele cinci scale ale sale, compuse din câte 12 itemi, evaluează factorii din Modelul celor Cinci Factori.

Scala Deschidere către experiențe „surprinde gradul de receptivitate al persoanelor la informații noi, precum și comportamente active de căutare a acestui tip de informații”.

Profilul detaliat de leadership oferă o imagine detaliată a caracteristicilor și a dinamicii de manifestare a fiecărui factor asociat cu performanța în leadership. Prin interpretarea acestor scale persoana evaluată poate identifica acele puncte forte sau ariile care necesită dezvoltare din cadrul fiecărui factor, putând, de asemenea, identifica și resurse personale, care pot fi utilizate pentru propria dezvoltare.

Mai jos sunt prezentate rezultatele cercetării profilului leadership-ului din Marea Britanie în baza chestionării unui eșantion de 138 de șefi executori.

### Profilul leadership-ului după chestionarul NEO PI-R

Stabilitate emoțională – 51,9	Extroversiune – 132,6	Deschidere – 121,5	Agreabilitate – 122,7	Conștiinciozitate – 141,4
Imprevizibilitate – 21,1	Entuziasm – 85,59	Inteligență – 21,3	Compasiune – 67,2	Promptitudine – 75,9
Controlul reacțiilor – 30,9	Aserțiune – 65,72	Sensibilitate estetică – 100,17	Politețe – 55,56	Acuratețe – 65,47
N1-Anxietate – 9,43	E1-Caldura – 23,57	O1-Deschiderea spre fantezie – 16,41	A1-Încredere – 23,48	C1-Competența – 25,44
N2-Ostilitate – 8,25	E2-Spirit gregar – 20,99	O2-Deschiderea în plan estetic – 18,29	A2-Sincer în expresia opiniilor, în conduită – 19,69	C2-Ordinea – 19,75
N3-Depresie – 7,08	E3-Afirmarea – 23,03	O3-Deschiderea spre modurile proprii de a simți – 21,17	A3-Altruism – 23,63	C3-Simțul datoriei – 26,54
N4-Conștiința de sine – 10,03	E4-Activismul – 24,03	O4-Deschiderea în planul acțiunilor – 20,14	A4-Bunavoința – 18,33	C4-Dorința de realizare – 25,22
N5-Impulsivitate – 12,88	E5-Căutarea imboldului – 18,67	O5-Deschiderea în plan ideatic – 21,3	A5-Modestia – 17,55	C5-Auto-disciplina – 25,29
N6-Vulnerabilitate – 4,34	E6-Calitatea pozitivă a stărilor emoționale – 22,37	O6-Deschiderea în planul valorilor – 24,16	A6-Blândețea – 20,09	C6-Capacitatea de deliberare – 19,18

**Sursa.** Kat Palauiou, Adrian Furnham - Are bosses unique? Personality facet differences between CEOs and staff in five work sectors, Consulting Psychology Journal: Practice and Research, 2014, vol. 66, No. 3, 173–196.

### Grila Managerială Blake Mouton

Grila Managerială Blake Mouton este un model bidimensional al stilurilor de conducere; în sensul că folosește ambele dimensiuni amintite (preocuparea pentru personal și preocuparea pentru sarcini) pentru a identifica stilul de leadership practicat de o persoană care ocupă o funcție de conducere. [4]

Prin urmare, avem două variabile:

1. Gradul de preocupare pentru personal.
2. Gradul de preocupare pentru sarcini (obiective).

Ambele variabile au valori cuprinse pe o scală de la 1 la 9; valoarea 1 indică un grad scăzut de preocupare, iar valoarea 9 indică un grad ridicat de preocupare.

Pentru a putea analiza gradul de preocupare a liderului pentru personal sau pentru sarcini trebuie stabiliți indicatorii care stau la baza acestor două variabile.

Cele două variabile se compun pentru a forma stilul de conducere practicat de către lider. În funcție de cele două variabile prezentate anterior, stilul de conducere poate fi poziționat pe Grila managerială Blake Mouton. Pentru ca stilul de conducere să fie mai ușor de interpretat, Grila prevede cinci poziții ce constituie puncte de reper în cadrul acesteia:

- management minimal – valoarea 1 (cea mai scăzută) în ceea ce privește gradul de preocupare pentru personal și gradul de preocupare pentru sarcini;
- management indulgent – valoarea 1 pentru gradul de preocupare pentru sarcini și valoarea 9 pentru gradul de preocupare pentru personal;
- management autoritar – valoarea 9 pentru gradul de preocupare pentru sarcini și valoarea 1 pentru gradul de preocupare pentru subordonați;
- management integrator – valoarea 9 pentru ambele variabile;
- managementul de compromis – valoarea 5 (de mijloc) pentru ambele variabile.

Acest model se limitează la cele două dimensiuni: gradul de preocupare pentru subordonați/personal și gradul de preocupare pentru sarcini/obiective; fără a lua în calcul și aspectele situaționale care sunt la fel de importante pentru studiul comportamentului managerial.

De asemenea, există și anumite aspecte situaționale care influențează comportamentul managerial al persoanelor aflate în funcții de conducere. Unul dintre acestea este dat de specificul organizației/instituției. În cazul nostru este vorba de organizațiile și instituțiile care activează în domeniul public.

### BIBLIOGRAFIE

1. Costa, P. T., Jr., & McCrae, R. R. Revised NEO Personality Inventory (NEO-PI-R) and NEO Five-Factor Inventory (NEO-FFI): Professional manual. Odessa, FL: Psychological Assessment Resources. 1992.
2. Hîntea, C., Management și leadership în sectorul public. O analiză comparativă a conceptelor, Revista Transilvană de Științe Administrative 2 (26), 2010, pp. 28-39.
3. Hogan, R., What we know about leadership, effectiveness and personality. American Psychologist, 1994, p. 493–504.
4. McGregor, D. The Human Side of Enterprise, New York: McGraw Hill, 1960.
5. Minulescu, Mihaela, Teorie și practică în psihodiagnoză. Fundamente în măsurarea psihologică. Testarea intelectului, Ed. a III-a București, Editura Fundației România de Măine, 2006, 252 p.

## ROLUL MICULUI BUSINESS ÎN ECONOMIA CONTEMPORANĂ

### THE ROLE OF SMALL BUSINESS IN THE CONTEMPORARY ECONOMY

Maria STRECHIL,  
doctor în economie, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*This article reflects the characteristics of business as an activity, the advantages of small business, the priority areas and directions of small business development and the quantitative impact of SMEs on economic growth.*

**Keywords:** business, economy, development environment, efficiency, risk, factors of acceleration.

Businessul este o activitate economică de inițiativă, dezvoltată pe cont propriu și/sau din împrumut, fonduri cu propriul risc și pe propria răspundere, care determină principalele obiective generatoare de venituri și desfășurarea propriei afaceri.

Businessului ca activitate îi sunt caracteristice un șir de proprietăți:

- capacitatea capitalului inițial de a investi într-o afacere anumită;
- direcționarea bine definită a investițiilor de capital pentru a obține profit, datorită capitalului investit;
- relații stabilite cu alți participanți de pe piață cu privire la investirea capitalului (inițial și ulterior).

Persoanele fizice care se ocupă de afaceri pot avea relații economice atât de complexe, încât acestea nu lasă loc pentru determinarea clară a limitelor acestor activități. Adică, activitatea antreprenorială este definită și ca un proces juridic.

Subiect al businessului (businessman) sunt persoanele fizice libere în activitatea și comportamentul lor pe piață în limitele capitalului disponibil.

În afară de activitatea bazată pe munca proprie sau familială, în economia oricărei țări funcționează întreprinderile mici, mari și medii.

În baza clasificării internaționale a Uniunii Europene toate întreprinderile după proporțiile lor se clasifică în:

- mici (cu personal de până la 50 de persoane);
- mijlocii (cu personal de la 50 până la 250 de persoane);
- mari (cu personal mai mare de 250 de persoane).

Întreprinderile mici și mijlocii pot fi create în toate ramurile economiei naționale în baza diferitelor forme de proprietate, inclusiv mixte, și pot practica toate tipurile de activitate economică.

Întreprinderile mici și mijlocii (ÎMM), spre deosebire de cele mari, au un șir de avantaje:

- sunt amplasate mai aproape de piețele locale;
- sunt mai flexibile (adaptarea la cererea consumatorilor);
- posibilitatea producerii unor loturi mici de bunuri;
- reducerea nivelurilor de conducere (aparatură minimă de conducere contribuie la luarea rapidă a deciziei);

- dezvoltarea IMM contribuie la diversificarea mediului concurențial;
- saturarea pieței cu diferite bunuri și servicii;
- crearea locurilor de muncă în regiune;
- organizarea producerii bunurilor ECO (organice);
- utilizarea forței de muncă din localitatea de amplasare (îndeosebi rurală);
- este necesar un capital inițial mai mic;
- modificarea mai ușoară a politicii de prețuri.

Micul business joacă un rol important în dezvoltarea economiei multor țări.

Impactul cantitativ al IMM-urilor asupra creșterii economice se estimează prin ponderea IMM-urilor în PIB.

Valoarea indicatorului ponderii IMM-urilor în PIB variază semnificativ în diferite țări: în UE sectorul IMM generează 58-59% din PIB; în SUA – 43-44%.

În 10 din 12 țări ale Organizației de Cooperare Economică la Marea Neagră (OCEMN) ponderea IMM-urilor în PIB constituie mai puțin de 50%, în 5 țări – mai puțin de 30%.

Ponderea IMM-urilor moldovenești în PIB constituie 28 – 30 %.

În toate țările contribuția IMM-urilor în PIB este relativ mai mică decât ponderea în ocuparea forței de muncă.

Acest lucru reflectă un nivel mai redus al productivității muncii în sectorul IMM în comparație cu companiile mari.

Comisia Europeană, pentru a alinia „Small Business Act” la prioritățile Strategiei Europa 2020 și pentru a îmbunătăți continuu mediul de afaceri pentru IMM-uri, și-a propus adoptarea de acțiuni noi în următoarele domenii prioritare:

- reglementare inteligentă (prin îmbunătățirea legislației, realizarea de „ghișee unice”);
- îmbunătățirea accesului la finanțare (prin acces la garanții de împrumut pentru IMM-uri, prin mecanisme consolidate de garantare a împrumuturilor, îmbunătățirea accesului IMM-urilor la finanțare, inclusiv a accesului la piețe de capital de risc);
- utilizarea deplină a pieței unice a Uniunii Europene (prin facilitarea recuperării transfrontaliere a creanțelor; realizarea unor standarde mai favorabile IMM-urilor și mai ușor accesibile);
- racordarea politicilor (la necesitățile prioritare și strategice ale IMM-urilor identificate prin consultări publice-private și parteneriat și reieșind din fluctuațiile curente macroeconomice);
- dezvoltarea politicilor IMM-urilor (luând în considerare natura complexă, multisectorială și multidimensională a acestora).

În baza domeniilor prioritare, au fost identificate 6 direcții prioritare pentru sectorul IMM:

1. Ajustarea cadrului normativ de reglementare la necesitățile dezvoltării IMM-urilor (micșorarea presiunii administrative, birocrăția fiind o povară mult mai mare pentru IMM-uri decât pentru firmele mai mari).

2. Îmbunătățirea accesului IMM-urilor la finanțare. (Potrivit „Costului Reglementării de Stat al Activității de Întreprinzător”, 39% din companii consideră accesul la finanțare ca fiind principala constrângere în dezvoltarea afacerilor. În special, potrivit „The Investment Reform Index” OECD 2020, doar 27% din companiile mici apelează la bănci pentru a-și finanța investițiile, comparativ cu companiile mari care înregistrează 40,3%. Creditele acordate sectorului privat constituie doar 36% din PIB. Acest raport este cu mult sub media de 52% înregistrată în statele din Sud-Estul Europei).

3. Dezvoltarea capitalului uman prin promovarea competențelor și culturii antreprenoriale. (Datorită proceselor de emigrare a forței calificate de muncă, Republica Moldova se confruntă cu o reducere a forței de muncă calificată. Aproape 15% din numărul total al întreprinderilor, conform rapoartelor BERD și ale Băncii Mondiale, au indicat lipsa cadrelor calificate drept una dintre cele mai mari constrângeri. 36% din totalul populației din categoria de vârstă 25-34 ani

angajați în câmpul muncii nu au studii profesionale. Calificările devin tot mai importante pentru Moldova odată cu îmbătrânirea rapidă a populației).

4. Sporirea competitivității IMM-urilor (care poate fi atinsă prin realizarea următoarelor componente de dezvoltare:

- încurajarea spiritului inovator;
- utilizarea tehnologiilor energetice eficiente;
- aplicarea tehnologiilor informaționale;
- sporirea competitivității producției la export, inclusiv prin ridicarea calității producției).

5. Facilitarea dezvoltării IMM-urilor în regiuni (presupune atingerea următoarelor obiective specifice:

– stimularea dezvoltării echilibrate și durabile a IMM-urilor pe întreg teritoriul Republicii Moldova;

- dezvoltarea infrastructurii de suport a IMM-urilor în regiuni;
- promovarea participării IMM-urilor în cooperarea transfrontalieră și regională).

6. Dezvoltarea parteneriatelor în afaceri. (Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 685 din 13.09.2012, propune, la acest capitol, realizarea următoarelor obiective specifice:

- dezvoltarea parteneriatului public-privat în afaceri;
- facilitarea parteneriatului în afaceri „business to business”;
- facilitarea participării sectorului privat la procesele de îmbunătățire a cadrului normativ de reglementare și luare a deciziilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la întreprinderile mici și mijlocii, nr. 179 din 21.07.2016. Publicat la 16.09.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313, art. nr. 651.

2. Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012–2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 685 din 13.09.2012 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.09.2012 nr. 198-204, art. nr. 740).

3. Antreprenoriat: inițierea afacerii / L. Bugaian, V. Catanoi, A. Cotelniceanu [et al.]. UTM, Ch.: „Elena V. I” SRL, 2010, 344 p.

4. Businessul și societatea: note de curs / Gribincea Al., Iu. Drăgălin, E. Frumusachi. ULM. – Ch.: Tipogr. „Print Caro”, 2016, 108 p.

5. Certan S. Teoria administrării afacerilor / Ch.: CEP USM, 2012, 400 p.

6. Finanțarea întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova: probleme, tendințe și perspective. // V. Veveriță, A. Secrieru, I. Tornea [et al.]. IDIS „Viitorul”. - Chișinău, 2015 (F.E.P. Tipogr. Centrală), 308 p. ISBN 978-9975-4216-5-2.



## PARTICULARITĂȚILE AUDITULUI INTERN ÎN CADRUL INSTITUTULUI MAMEI ȘI COPILULUI

### PARTICULARITIES OF INTERNAL AUDIT WITHIN THE MOTHER AND CHILD INSTITUTE

Valentina ROTARU,  
doctor în medicină, vicedirector medical,  
Instituția Medico–Sanitară Publică Institutul Mamei și Copilului

#### SUMMARY

*The purpose of the internal audit activity is to make the entity's manager accountable for the efficient and effective achievement of the proposed objectives as well as of the other executors within the entity, which can only be achieved by following the existence and systematic updating of the internal procedures and the way to implement them in practice.*

*This article describes the particularities of the audit at the Institute of Mother and Child. The types of audit carried out within the institute are also described, as well as the mechanism for their realization.*

**Keywords:** *audit, audit managerial, audit medical, audit intern audit extern etc.*

Instituția Medico–Sanitară Publică Institutul Mamei și Copilului este succesorul de drepturi și obligații al Instituției Medico–Sanitare Publice Spitalul Clinic Republican pentru Copii „Emilian Coțaga”, IDNO 1003600150059, și al Centrului Național de Sănătate a Reproduserii și Genetică Medicală, IDNO 1006601003902.

Scopul principal al IMSP Institutul Mamei și Copilului este fortificarea sănătății populației Republicii Moldova prin organizarea și asigurarea asistenței medicale, bazate pe tehnologii medicale de performanță, prestarea serviciilor medicale cost–eficiente și calitative, precum și efectuarea cercetărilor științifice în domeniul medicinei.

În sistemul sănătății, au fost implementate două tipuri de audit intern: [1]

1. În anul 2008, auditul medical intern, care poate fi definit ca estimarea, evaluarea și îmbunătățirea sistematică a asistenței medicale acordate pacienților.

2. În anul 2010, auditul public intern, în baza Hotărârii Colegiului Ministerului Sănătății nr. 3/6 din 20.05.2010.

În cadrul IMSP Institutul Mamei și Copilului sunt realizate următoarele tipuri de audit: audit managerial și audit medical.

**Principiul auditului medical** este, că acesta duce la îmbunătățirea practicii medicale și, respectiv, la îmbunătățirea rezultatelor tratamentului pacienților. Auditul permite evaluarea sistematică și critică a calității asistenței medicale de către o echipă multidisciplinară și include proceduri utilizate în diagnosticul, tratamentul și îngrijirea pacienților, utilizarea corelată a resurselor și efectul asistenței asupra rezultatelor și calității vieții pacientului.

Auditul medical este recunoscut ca un instrument de îmbunătățire a calității, în special, ca parte a sistemului național de audit. În cazul în care se va păstra această inițiativă medicală, medicii trebuie să demonstreze că auditul este universal, sistematic și eficient. Procesul, care poate fi multidisciplinar, presupune un ciclu de îmbunătățire continuă a asistenței,

bazat pe indicatori de calitate expliți și măsurabili. Acești indicatori includ perspectiva utilizatorilor serviciilor. Prin audit se stabilește dacă cunoștințele, abilitățile și resursele existente sunt utilizate corespunzător. [2]

Modelul de audit medical acceptat pe plan internațional presupune stabilirea cerințelor (standardelor), evaluarea practicii prin compararea cu „standardul de aur” sau „practica dorită”, depistarea deficiențelor și corectarea acestora.

Exemple de modalități prin care medicii pot să participe la auditul medical la nivel instituțional: [3]

- analizarea rezultatelor tratamentului pacienților;
- interpretarea repetată a investigațiilor;
- sondajele privind gradul de satisfacție a pacienților.

La rândul său, auditul medical este un proces și nu un eveniment static. Procesul implică un ciclu de îmbunătățire continuă a asistenței, conform standardelor bazate pe dovezi.

Au fost sugerate mai multe versiuni diferite ale „ciclului de audit”. Informația din acest scurt ghid se bazează pe un ciclu în nouă pași:

- Pasul 1. Selectarea unui domeniu de audit.
- Pasul 2. Planificarea auditului.
- Pasul 3. Testarea metodologiei și instrumentelor de audit.
- Pasul 4. Efectuarea auditului.
- Pasul 5. Analiza datelor.
- Pasul 6. Evaluarea rezultatelor și clasarea problemelor depistate.
- Pasul 7. Elaborarea soluțiilor.
- Pasul 8. Implementarea soluțiilor.
- Pasul 9. Repetarea auditului.

Pentru a demonstra anumite aspecte ale ciclului de audit, se prezintă, în continuare, câteva exemple din perspectiva medicilor și asistentelor medicale.

Deși fiecare exemplu are un accent profesional specific, există elemente comune, care pot să constituie baza unei echipe de audit multidisciplinar.

Conform Ordinului nr. 139 din 03 martie 2010 privind asigurarea calității serviciilor medicale în instituțiile medico-sanitare a fost aprobat Regulamentul-cadru al Consiliului Calității instituției medico-sanitare, Institutul a elaborat propriul sistem de asigurare a calității și anume: [6] Consiliul Calității, integrat cu: sistemul de audit medical; activitatea de implementare a protocoalelor clinice naționale, standardelor medicale și cea de elaborare și implementare a protocoalelor clinice instituționale, protocoalelor clinice ale locului de lucru; activitatea de evaluare de către colegi; comitetul de bioetică; comitetul formularului farmaco-terapeutic instituțional etc.

Directorul/medicul-șef al instituției medico-sanitare este direct responsabil de managementul calității instituției.

Funcțiile de bază ale Consiliului sunt: [5]

- implementarea sistemului de management al calității în cadrul instituției medico-sanitare;
- participarea la elaborarea, coordonarea realizării și implementării unei game de activități ce vizează asigurarea și îmbunătățirea calității asistenței medicale oferite în cadrul instituției, siguranței pacienților;
- înaintarea propunerilor conducerii instituției sau, după caz, Consiliului administrativ privind constituirea structurilor operaționale de monitorizare și evaluare periodică a calității serviciilor medicale sau activităților la nivelul subdiviziunilor instituției;

- elaborarea raportului anual cu privire la asigurarea calității serviciilor medicale;
- exercitarea altor funcții, stabilite în condițiile legii.

**Auditul managerial** în cadrul IMSP Institutul Mamei și Copilului este realizat conform standardelor naționale de audit aprobate de Ministerul Finanțelor. La fel, anual este elaborat Planul de activitate a serviciului de audit intern unde sunt incluse obiectivele auditului cu activitățile de realizare, cu indicatori de produs/rezultat responsabili.

Conform planului de activitate al serviciului audit intern pentru anul 2017 au fost trasate patru obiective majore și anume: [5]

*Obiectivul 1.* Dezvoltarea în cadrul Institutului Mamei și Copilului a sistemelor adecvate de control managerial. Aici au fost stabilite două acțiuni de realizare și anume:

1. Evaluarea sistemică și oferirea recomandărilor de îmbunătățire a sistemelor curente de management financiar și control al entității.

2. Oferirea consilierii cu privire la implementarea/dezvoltarea sistemului de management financiar și control în cadrul entității, precum și alte aspecte solicitate de managementul instituției.

*Obiectivul 2.* Asigurarea monitorizării implementării de către unitățile auditate a recomandărilor oferite în rezultatul misiunilor de audit realizate.

*Obiectivul 3.* Dezvoltarea, din perspectiva managementului calității a capacităților instituționale ale SAJ și a competențelor profesionale ale angajaților.

*Obiectivul 4.* Asigurarea coordonării procesului de autoevaluare a sistemului de management financiar și control din cadrul Institutului Mamei și Copilului.

La fel, în acest plan de activitate sunt prevăzute și riscurile caracteristice auditului intern.

Conform obiectivului 1, serviciul audit intern efectuează evaluarea sistemului de management financiar și control în cadrul Institutului Mamei și Copilului. La finalizarea auditului se elaborează raportul privind organizarea și funcționarea sistemului de management financiar și control.

În acest raport se reflectă mediul de control, managementul performanțelor și al riscurilor, activitățile de control, informarea și comunicarea, monitorizarea, conturile, tranzacțiile și tehnologiile informaționale. Acest raport este elaborat și semnat de către șeful Serviciului audit intern și aprobat de către Directorul Institutului Mamei și Copilului. [6]

În concluzie, se poate menționa, că auditul managerial intern a devenit o componentă esențială în structura oricărei organizații moderne. Auditul managerial intern asigură o mai mare eficiență printr-o utilizare mai adecvată a resurselor umane și materiale, precum și o mai bună coordonare între diferitele departamente ale unei entități publice.

La fel, auditul managerial intern, contribuie la construirea unei reputații de integritate, care, la rândul său, ajută la dezvoltarea relațiilor în afaceri pe bază de încredere.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ordinul nr. 113 din 12.10.2012 privind aprobarea Standardelor naționale de audit intern, Ministerul Finanțelor, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.237-241, din 16.11.2012
2. Ordinul nr. 105 din 15.07.2013 privind aprobarea Normelor metodologice de audit intern în sectorul public, Ministerul Finanțelor, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 206-211 din 20.09.2013.
3. Ordinul nr. 118 din 29.12.2008 cu privire la aprobarea Normelor metodologice pentru implementarea auditului intern în sectorul public, Ministerul Finanțelor, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 12-15/49 din 27.01.2009.

4. Ordinul nr.189 din 05.11.2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public, Ministerul Finanțelor, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 332-339, din 11.12.2015.

5. Ordinul nr. 519 din 29.12.2008 cu privire la sistemul de audit medical intern, Ministerul Sănătății al Republicii Moldova.

6. Ordinul nr.139 din 03 martie 2010 privind asigurarea calității serviciilor medicale în instituțiile medico-sanitare; a fost aprobat Regulamentul-cadru al Consiliului Calității instituției medico-sanitare, Ministerul Sănătății al Republicii Moldova.

# INTERNATIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE STATE FINANCIAL CONTROL MECHANISM IN UKRAINE: PRACTICE OF APPLICATION

Lidiia KARPENKO,

Doctor in Economics, Professor of the Economic and Financial Policy Department  
Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for  
Public Administration under the President of Ukraine, Ukraine

## SUMMARY

*The article explores and justifies the issues of improving the state financial control in Ukraine in the context of globalization changes. The authors emphasize that in order to improve the organization of financial control, it is necessary to use the experience of foreign countries. This will make it possible to improve the existing control system in Ukraine as much as possible. Implementation of the above-mentioned recommendations and proposals will improve the efficiency of management of local budget funds and improve the quality of their treasury services. Improving the efficiency of using budget funds at the local level requires improved management of the budget process and increased accountability of the bodies involved in the implementation of budgets. And in this context, an important tool is control.*

**Keywords:** state financial control, economic mechanism, the financial control system, state administration, European integration, system of organization.

**The problem statement.** The governance system in Ukraine is characterized by a divergence of direct and reciprocal links. In the state there is a branched but not enough mobile and capable system of state financial control bodies. Such a system does not provide the appropriate level of fiscal discipline in the country. This is a consequence of a number of problems that contribute to the increase in the number and volume of violations of legislation when using budget funds. The solution of the problems of state administration necessitates the further improvement of the system of state financial control as an extremely important condition for ensuring stable economic growth of the state. At the same time, in order to prevent budget losses and duplication of functions of certain state bodies, the further effective and efficient functioning of state financial control as a system that covers the interests of the state and its citizens in the financial sphere, is particularly pressing to improve it [1].

Improving the efficiency of public finance management, which is crucial for the recovery of Ukraine's economic growth, public welfare and European integration intentions of our country, requires continuous improvement of the theoretical and methodological principles of the organization and implementation of state financial control over the use and preservation of state financial resources, irreversible and other assets, reliability of accounting and financial reporting by business entities where rust and communal sector of the economy. In order to improve the organization of financial control need to use the experience of foreign countries. This will make it possible to improve the existing control system in Ukraine.

**The latest researches and publications analysis.** A retrospective review of the theoretical and practical aspects of the methodology and organization of financial control shows

that the problems of the development of financial control at the macro and micro level were studied by well-known Ukrainian scientists, in particular: V. Bazylevych, O. Baranovsky, I. Basyantsov, O. Vasilik, T. Vasiliev, N. Vigovskaya, V. Geets, V. Gluschenko, I. Drozd, V. Zagorsky, L. Ivashchenko, A. Kyrilenko, L. Karpenko, O. Kovalyuk, E. Libanova, O. Shevchuk and others. Despite the achievements of these scholars, certain methodological and practical aspects of the organization and functioning of public financial control require further development and improvement, which confirms the relevance of the chosen research problem.

**Problem Formulation.** The aim of the work consists of studying the economic nature of mechanism of state financial control in Ukraine and international experience in the coordinates of financial and economic security.

**Key research findings.** According to the official data of the State Service during 2018, the measures of the state financial control witnessed the continued widespread negative practice of illegal use of state resources. Such violations of financial and economic discipline are detected in almost every tested facility. In total, in 2017, the State Service provided 2181 thousand measures of state financial control, which covered the financial and economic activities of enterprises, institutions, organizations and budgetary institutions. Violations that led to losses of state resources for the total amount of UAH 1184.2 million were found. The expenditures of communal resources during the year amounted to 627.4 thousand UAH [2]. Thus, the amounts of illegal use of resources indicate not only the need for increased control, but also point to the imperfection of the economic mechanism of management, which contributes to the commission of such violations.

Among the main issues of financial control is the following:

- the imperfection of normative-legal support of activity of subjects of control, which causes imperfection of their coordination;
- the lack of a single information and methodological base of control that complicates the achievement of its overall goal;
- the imperfection of the organizational structure of control;
- the non-compliance with the principle of transparency of control [3].

In addition, there is a lack of rapid response of law enforcement agencies in cases of financial violations, lack of proper liability of officials for violating laws, norms, rules and appropriate compensation for lost resources; there is a duplication of certain functions by state controlling bodies, a lack of strict administrative liability for budget violations and non-recovery of damages, impossibility to bring perpetrators to criminal liability, and others.

To solve these problems in the organization and functioning of the system of state financial control, it is necessary to identify areas of improvement that will ensure the harmonious development of constituent elements and eliminate disproportions and deformations in the system of state financial control. Therefore, we will highlight the main areas of improvement of the organizational and legal mechanism of public administration in the field of state financial control as:

- formation of common conceptual foundations for the creation of a unified system of state financial control taking into account the current conditions of development of Ukrainian society;
- creation of a single legal field for the development of the system of state financial control and the legislative consolidation of its functions by its subjects;
- optimization of organizational structure of state financial control;
- standardization and codification of state financial control;

- formation of new and improved existing methods and procedures of state financial control;
- ensuring coordination of the activities of the bodies of internal and external state financial control through the introduction of a unified information base;
- improvement of staffing of the system of state financial control;
- improvement of material and technical and financial support for the functioning of the system of state financial control [4].

State measures in certain directions should ensure the creation of a unified system of state financial control, subject to compliance with a number of requirements for the activities of both state bodies and the whole system.

In our opinion, in order to assess the effectiveness of the state financial control of economic activity, it is necessary to develop and approve the procedure and methodology for evaluating the effectiveness. To obtain an objective result, different methods should be used to control one indicator. In practice, the following methods are used to calculate the effectiveness of financial control:

- expert - based on subjective assessments of competent specialists on the costs and results of financial control;
- calculation - based on the calculation of absolute, relative and comparative performance with the use of statistical data;
- mathematical statistics with the use of regression analysis, which involves a more complex dependence of the result of financial control and the cost of its implementation.

The group of absolute indicators includes quantitative characteristics, which mainly reflect the performance of the activity: the number of checked objects, the volume of checked funds, the number of control measures, decisions taken on them, etc. A group of relative performance indicators includes a set of indicators that reflect the relative structural characteristics: load factors, intensity per one controller, comparison of costs and achieved results, etc. The group of special coefficients is used in the assessment of public financial control include indicators that reflect the efficiency of the use of financial resources.

We believe that the totality of objective consequences of financial control - the main criterion for determining its effectiveness. In our opinion, the following indicators of efficiency can be attributed [4]:

a) indicator of the total effect of the supervisory authority's activity ( $I_{TE}$ ):

$$I_{TE} = V_{FL} + V_{FM} \quad (1)$$

where:

$V_{FL}$  – the volume of financial losses, UAH;

$V_{MF}$  – the volume of missed funds, UAH.

The economic effect is manifested in the way of ensuring the return of funds used with certain financial violations and the lack of funds.

b) indicator of the economic effect of the control activity ( $I_{EE}$ ):

$$I_{EE} = V_R + V_C + V_{FS} \quad (2)$$

where:

$V_R$  - the volume of return of illegal, non-target costs and losses, UAH;

$V_C$  - the volume of compensation for the unspent financial resources, UAH;

$V_{FS}$  - the volume of financial sanctions, UAH.

The calculation of the economic efficiency by the State Audit Office is presented in Table 1.



**Table 1.** Calculation of the economic efficiency of the DAS bodies for 2013-2018 [compiled by the authors].

Year	Calculation, (UAH million)	Economic efficiency, (%)
2013	1,47/490,5	0,30
2014	1,18/481,4	0,25
2015	0,99/416,5	0,24
2016	0,97/427,1	0,23
2017	0,67/285,5	0,23
2018	0,53/370,6	0,14

As can be seen from the Table 1 the economic efficiency of the State Audit Office tends to decrease, that is, 1 UAH the cost of maintenance of the device each year accounts for less and less money returned to the state and local budgets. And, therefore, based on this approach, the work of the State Audit Office can be considered insufficiently effective.

Relative indicators include: the share of proven organizations in the total number of organizations receiving budget funds; the share of proven organizations in which the facts of financial violations are revealed; the share of financial resources used in violation of the current legislation, which led to unlawful expenses and shortages, including budget resources; load factors on 1 controller; comparison of cost and achieved results; the level of return of financial resources, used for other purposes [5, p.1-6].

From the criterion of effectiveness, the criterion of effectiveness of control is not separated, which, in our opinion, reflects the positive effect that control exercises on the activity of the audited body, the ability of the supervising body to contribute to the correction of the provision, to ensure timely and complete compliance with the object of its recommendations and proposals, and if necessary, achieve their fulfilment, using the powers granted to it by the legislation.

So, to sum up, one must once again draw attention to the fact that the system for ensuring the effective functioning of the bodies of state financial control should be based on the following requirements: high-quality information support, complexity and priority, economic efficiency, regulation, clear interaction of all subsystems and coordination of actions for solving tasks of state financial control, unity and optimal level of centralization of its organizational structure, continuity of development and improvement of control, control of each entity of state financial control, competence and integrity of controllers.

**Conclusions.** Thus, an important requirement for building a unified system of state financial control is the creation of an effective automated information and analytical system based on modern information technologies in the state, which is intended for collecting, storing, searching and issuing information about all control measures carried out and their results, that is, for systematization control data and generalizing conclusion. According to the results of the previous study, the following conclusions can be drawn. The system of state financial control in Ukraine does not have sufficient legal, informational, organizational, communicative, institutional and methodological support. It is possible to solve the problems of organization and functioning of state financial control by systematically improving the activities of financial control bodies and raising the level of public administration culture aimed at increasing the efficiency of public finances, which is crucial for Ukraine's economic development [6, p.667].

Implementation of the above-mentioned recommendations and proposals will improve the efficiency of management of local budget funds and improve the quality of their treasury services. Improving the efficiency of using budget funds at the local level, however, also re-

quires improved management of the budget process and increased accountability of the bodies involved in the implementation of budgets. And in this context, an important tool is control.

Summarizing the above, it is expedient to focus attention on the fact that further development of the system of state financial control will remain an urgent issue. It is their resolution that will contribute to the formation of a single effective financial control system. That is, it is necessary to introduce and ensure the activity of such a system of control that effectively prevents possible violations and abuses, and also points to the shortcomings that exist on the objects of control and the possibility of their elimination in the future.

### REFERENCES

1. Tetiana, H., Karpenko, M. L., Olesia, F.V., Yu, S. I. & Svetlana, D. (2018). Innovative methods of performance evaluation of energy efficiency project. *Academy of Strategic Management Journal*, 17(2), 1-11.
2. Ofitslyniy sayt DerzhavnoYi auditorskoYi sluzhbi UkraYini [Elektronniy resurs] – Rezhim dostupu : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.
3. Voronzhak P.V. Features of the organization and establishment of the budgeting management at the enterprise in globalization changes conditions / L. M. Karpenko, P. V. Voronzhak, N. O. Sapron // *Science and practice: an innovative approach: Collection of scientific articles*. – Les Editions L'Originale, Paris, France, 2017, pp. 110-116.
4. Mikityuk I. Osnovni vimogi do pobudovi EdinoYi sistemi derzhavnogo finansovogo kontrolyu / I. Mikityuk // *Svit finansiv*. – Vipusk 2 (7), 2006. s.109-113.
5. Tetiana, H., Maryna, C., Lidiia, K., Michail, M., Svetlana, D. (2018). Innovative model of enterprises personnel incentives evaluation. *Academy of Strategic Management Journal*, 17(3), 1-6.
6. Karpenko, L. (2018): Base alternatives and the paradigm of impact investing development in the coordinates of globalization changes and euro integration. In: *Proceedings of the 4th International Conference on European Integration 2018*. Ostrava: VSB Technical University of Ostrava, 2018, pp. 659-668.

## PARTICULARITĂȚILE DEZVOLTĂRII PROFESIONALE A RESURSELOR UMANE DIN SISTEMUL SĂNĂTĂȚII AL REPUBLICII MOLDOVA

### THE PECULIARITIES OF THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF HUMAN RESOURCES IN THE HEALTH SYSTEM OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ala GRECU,  
vicedirector nursing,  
Instituția Medico-Sanitară Publică, Institutul Oncologic

#### SUMMARY

*This article describes the peculiarities of professional development of human resources in the health system of the Republic of Moldova. The normative acts that regulate the continuous training of the medical personnel categories from the public health care institutions are stated.*

**Keywords:** educație medicală continuă, resurse umane, dezvoltare profesională continuă etc.

Educația medicală continuă reprezintă totalitatea activităților planificate, de pregătire teoretică și practică, desfășurate de medici în vederea dobândirii sau îmbunătățirii nivelului de cunoștințe, abilități și atitudini profesionale, în scopul creșterii calității actului medical și nivelului de performanță în domeniul respectiv. [1, p. 42]

Resursele umane din sănătate constituie unul dintre componentele fundamentale ale sistemului, fără de care acordarea asistenței medicale și accesul la servicii de sănătate, funcționarea instituțiilor medicale și a sistemului în întregime nu pot fi realizate.

La nivel mondial și regional, se înregistrează o criză în domeniul resurselor umane din sănătate, care se manifestă prin insuficiența lucrătorilor medicali, distribuția lor geografică neuniformă, nivelul de calificare necorespunzător cerințelor, migrație etc. [1, p. 51]

Astfel, domeniul resurselor umane din sănătate este declarat unul prioritar la nivel mondial și regional și este reflectat în documentele strategice ale Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

Strategia de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2008-2017 pune accentul pe necesitatea „dezvoltării continue a resurselor umane, utilizarea rațională a cadrelor existente, formarea adecvată și diversificată de cadre performante pentru sistemul de sănătate prin intermediul următoarelor măsuri: [61]

a) evaluarea necesităților și planificarea asigurării resurselor umane în sistemul de sănătate;

b) asigurarea acoperirii cu cadre a instituțiilor din regiunile rurale;

c) motivarea și stimularea personalului din sistemul de sănătate;

d) îmbunătățirea politicilor de formare a cadrelor în învățământul medical și cel farmaceutic”.

Politicile pe termen mediu și lung în domeniul resurselor umane din sistemul de sănătate sunt reflectate în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova (2016-2018),

Programul de dezvoltare a învățământului medical și farmaceutic în Republica Moldova pe anii 2011-2020 și Strategia de dezvoltare a Universității de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu” în perioada 2011-2020. [2]

Învățământul medical postsecundar se desfășoară în cadrul a cinci colegii de medicină și include formarea profesională inițială prin studii medicale postsecundare în conformitate cu nivelurile 4 și 5 ale Clasificării internaționale standard a educației. În Colegiile de Medicină învățământul se realizează la următoarele specialități: Medicina generală, cu calificările moașă, asistent medical, asistent medical în diagnostic de laborator, asistent medical igienist epidemiolog; Farmacie, cu calificarea asistent farmacist și Stomatologie, cu calificarea tehnician dentar. Studiile în colegiile de medicină se realizează în baza curriculumului bazat pe competențe profesionale, Sistemului de Credite de Studii și a Cadrului Național al Calificărilor. Planurile de învățământ au fost actualizate și aprobate de către Ministerul Sănătății și Ministerul Educației în anul 2014. [3]

Formarea profesională pe specializări a medicilor se desfășoară în total pe 118 specializări (față de media de 70 de specialități în țările europene), inclusiv specializări pentru instruirea prin rezidențiat și specializări pentru instruirea prin secundariat clinic.

Învățământul medical, chiar și modernizat în ultimii ani, rămâne în mare parte teoretizat, cu stagii de practică declarativă și după 10 ani de studii universitare și postuniversitare tinerii specialiști întâmpină dificultăți în practica individuală. Se menține discrepanța între cunoștințele teoretice și abilitățile practice ale lucrătorilor medicali, care necesită ajustări la cerințele contemporane de diagnostic, tratament și profilaxie a patologiilor, pentru a îmbunătăți calitatea serviciilor medicale și securitatea pacientului. La moment, lipsesc standardele ocupaționale pentru profesiile din Clasificatorul Național al Ocupațiilor. [3]

Pe parcursul anilor se denotă o atractivitate sporită a profesiei de medic, determinată prioritar de factori generali, cum ar fi cultura, tradițiile, continuitatea profesională în familie, poziția socială, siguranța, dorința de a fi cât mai util oamenilor și societății etc. În cazul studiilor medicale de nivel mediu se atestă o atractivitate joasă, condiționată de remunerare joasă și condițiile de muncă grele, posibilități limitate de creștere profesională.

În aceste condiții este necesară diversificarea categoriilor de specialiști implicați în acordarea asistenței medicale populației, în special în domeniile și zonele defavorizate.

Actualmente, în procesul de instruire Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu” și colegiile de medicină aplică diverse metode interactive de predare, analiza cazului clinic nemijlocit la patul pacientului, medicina bazată pe dovezi, programe virtuale, pacienți standardizați, simulatoare de fidelitate înaltă, instruirea la distanță.

Modalitatea de salarizare a lucrătorilor medicali este bazată pe mecanisme sofisticate și complicate, care implică categorii, coeficienți, procente, stimulente, indemnizații și alte adaosuri, care complică calculul salariului și transparența în acordarea categoriilor de calificare, aplicarea stimulentei etc.

Salariul lucrătorilor medicali este unul neadecvat pregătirii îndelungate și extrem de costisitoare, iar pierderile legate de abandonul profesiei din cauza salariului mic sunt net superioare unei salarizări potențial decente. Mai mult ca atât, media salarială a lucrătorilor medicali este influențată de lucrul în turele de noapte, munca în zilele de sărbători, nocivitățile profesionale, ceea ce influențează sănătatea personalului medical și farmaceutic. Calculul salariului pe oră în regim de zi indică un nivel mult mai scăzut al salariului lucrătorilor din sănătate în comparație cu alte domenii ale economiei naționale. În cadrul sistemului sănătății funcționează două mecanisme de salarizare - din fondul de asigurări obligatori de asistență medicală și din bugetul de stat.

Deși profesia de medic rămâne în continuare una prestigioasă, faptul că anual cca 2/3 din

tinerii specialiști, care au urmat o pregătire de 9-10 ani în domeniu, cu investiții materiale și intelectuale considerabile, nu doresc să continue activitatea de muncă în sistemul public al sănătății, poate fi considerat un indicator deosebit de relevant că sistemul public al sănătății rămâne în continuare un spațiu neatractiv, cu excepția municipiului Chișinău și Bălți, în special, în condițiile când oportunitățile de continuare a carierei profesionale din an în an devin tot mai largi în contextul integrării europene și dezvoltării economice a țării, extinderii ariei serviciilor private de sănătate etc.

Aproximativ 2/3 din absolvenții colegiilor de medicină se angajează în câmpul muncii în sistemul public de sănătate conform calificării profesionale. Ținând cont de faptul că o parte din absolvenții colegiilor optează pentru continuarea studiilor universitare, rata angajării poate fi considerată satisfăcătoare. [5]

Retenția personalului angajat în instituțiile medico-sanitare publice necesită un efort comun atât din partea autorităților centrale de specialitate cât și a conducerii instituțiilor medicale și autorităților publice locale. Este necesar de creat condiții atractive de muncă, salarizare, dezvoltare a personalului, pentru a asigura instituțiile medicale cu personal calificat și a menține performanța înaltă a instituției.

Migrația medicală este un fenomen care poate afecta sistemul sănătății. Deschiderea hotarelor, oportunitățile de a efectua studii și stagii practice în instituțiile de învățământ medical peste hotare, factorii de atragere și respingere din sistem sporesc fluxul lucrătorilor din sistemul sănătății.

În Republica Moldova persistă un șir de acte normative ce reglementează formarea continuă a personalului medical și anume:

- art.10 din Legea ocrotirii sănătății nr. 411-XIII din 28 martie 1995;
- art. 10 din Legea cu privire la exercitarea profesiunii de medic nr. 264-XVI din 27 octombrie 2005;
- art. 121, alin. (10) din Codul educației, formarea continuă în domeniul medical și farmaceutic este obligatorie pe parcursul întregii activități profesionale;
- art. 213 din Codul Muncii;
- Ordinul Ministerului sănătății nr. 58-p&1 din 03 mai 2011;
- Regulamentul cu privire la formarea continuă a adulților, HG nr.193 din 24 martie 2017.

**În concluzie**, se poate menționa, că instruirea și dezvoltarea profesională a personalului reprezintă o activitate indispensabilă ce contribuie la asigurarea unei competitivități sporite a organizației. Resursele umane reprezintă factorul-cheie în asigurarea succesului oricărei organizații. Valoarea personalului sporește pe măsură ce acesta acumulează noi cunoștințe și abilități ce îi permit realizarea eficientă a sarcinilor și responsabilităților de muncă. La rândul său, realizarea unor sarcini de muncă cu un grad sporit de dificultate și asumarea unor responsabilități mai mari poate avea loc în urma instruirii profesionale a angajaților. Asigurarea performanței atât la nivel individual, cât și organizațional se poate realiza de salariații care dețin cunoștințele și abilitățile profesionale cele mai înalte.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ețco, C. Management în sistemul de sănătate. Chișinău 2006, 180 p.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr 1032 din 20.XII.2013 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de sănătate publică pentru anii 2014-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 304-310 din 27.XII.2013.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.3 din 14.01.2014 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea formării profesionale continue. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-13 din 17.01.2014.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.845 din 26 iulie 2004 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132-134, 2004.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1471 din 24.12.2007 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sistemului de sănătate în perioada 2008-2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 8-10 din 15.01.2008.

## ROLUL COMUNICĂRII ORGANIZAȚIONALE ÎN PRESTAREA SERVICIILOR MEDICALE

### THE ROLE OF ORGANIZATIONAL COMMUNICATION IN THE DELIVERY OF MEDICAL SERVICES

Melania DORUC,  
director al Centrului Medicilor de Familie nr. 6,  
Asociația Medicală Teritorială Buiucani

#### SYMMARY

*This article describes the role of organizational communication in the delivery of medical services in the Republic of Moldova. It is well known that communication represents, along with motivation and professional competence, the key to efficiency in an organization. That is why communication practices and technologies have become increasingly important for all types of organizations, especially for those organizations that are in the service sphere.*

**Keywords:** *comunicare, comunicare organizațională, comunicare medicală, servicii medicale etc.*

Procesul de comunicare reprezintă elementul indispensabil pentru funcționarea oricărei colectivități umane. Originea comunicării se află în necesitatea de a relaționa oamenii, de a-i face să coopereze și să-și coordoneze acțiunile în vederea atingerii unor scopuri comune. [2, p. 45]

Domeniul de activitate al instituțiilor medico sanitare-publice din Republica Moldova este foarte vast. Unul dintre obiectivele majore ale acestui domeniu este *prestarea serviciilor medicale calitative*. Realizarea acestui obiectiv ține de procesul de comunicare ce este realizat de către instituția medicală pe exterior și în interiorul său și anume: dinte medici și pacienți, pe exterior, și interior medici – medic, medic-asistentă medicală. [5, p. 9]

La rândul său, comunicarea medicală este un proces și un instrument de interrelaționare a medicului cu pacientul, cu familia acestuia, cu colegii de breaslă, cu societatea în ansamblu, în vederea realizării obiectivelor fundamentale ale activității medicale, care constau în restituiră stării de sănătate a pacientului, creșterii confortului și calității vieții pacientului/familiei acestuia, menținerea și promovarea sănătății publice etc.

În contextul actului medical, procesul de comunicare este nu doar un act de transmitere a unor informații, dar și o condiție pentru respectarea drepturilor pacientului. Carta Europeană a Drepturilor Pacienților recunoaște 14 drepturi ale pacientului, care reies din Drepturile Fundamentale ale Omului. Obligația lucrătorilor medicali este de a asigura aplicarea acestora în practica cotidiană. Prin procesul de consiliere și comunicare cu pacientul se presupune respectarea unui șir din aceste drepturi și anume: dreptul la acces la servicii și informații fără discriminare, dreptul de a fi informat și de a consimți, dreptul la alegere, dreptul de a fi respectată confidențialitatea, dreptul de a manifesta nemulțumirea cu privire la calitatea serviciilor sau a asistenței primite. Astfel, respectarea acestor drepturi impune anumite obligații ale lucrătorului medical, stipulate expres în legislația Republicii Moldova.

Responsabilitatea lucrătorilor medicali de a informa pacienții este în strânsă legătură cu dreptul pacienților de a fi informați care stipulează că: fiecare persoană are dreptul să primească



toate informațiile referitoare la starea de sănătate, la serviciile de sănătate și modalitatea cum poate să se folosească de ele, precum și la tot ce-i poate oferi cercetarea științifică și inovația tehnologică. [5, p.15]

Medicul este obligat să informeze pacientul despre starea sănătății, direct sau prin intermediul reprezentanților legali. Pacientul, fără discriminare, are dreptul la informații privind prestatorul de servicii de sănătate; serviciile propriu-zise, profilul, volumul, calitatea, costul și modalitatea de prestare a acestora; la informații exhaustive cu privire la sănătatea sa, metodele de diagnostic, tratament, profilaxie aplicate, precum și la riscul potențial și eficiența terapeutică a acestora.

Pacientul are dreptul să consulte datele obiective, înscrise în fișa de observație medicală sau în alte documente, care îl privesc. Informațiile pot fi solicitate de la medici sau de la instituția medicală în formă scrisă. Lucrătorii medicali sunt obligați să informeze părinții, tutorele sau curatorul despre boala copilului și despre tratament.

Limbajul medicului care informează pacientul nu trebuie să conțină terminologie medicală, care nu este pe înțelesul pacientului, iar în cazul când pacientul nu cunoaște limba de stat, se va căuta o altă formă de comunicare.

La rândul său, medicul are obligativitatea de a cere consimțământul pacientului pentru orice prestare medicală, conform legislației, și să consemneze refuzul pacientului pentru orice prestare medicală, în cazul în care acesta este exprimat explicit, în bună cunoștință de cauză și efecte ulterioare. Consimțământul sau refuzul pacientului ori al reprezentantului său legal se atestă în scris prin semnătura medicului curant sau a completului în componența echipei de gardă, în cazuri excepționale prin semnătura conducerii instituției medico-sanitare.

Obligația lucrătorilor medicali de a păstra secretul informațiilor aflate pe parcursul exercitării funcțiilor de serviciu și a respecta viața privată a pacienților este în strânsă legătură cu dreptul pacienților la viață privată și confidențialitate: fiecare persoană are dreptul la confidențialitatea informațiilor personale, referitoare la starea lui de sănătate, procedurile terapeutice sau de diagnostic, precum și protecția datelor private din cadrul examinărilor de diagnostic, despre vizitarea specialiștilor și, în genere, despre tratamentele medicale/chirurgicale permise.

Noile tendințe în prestarea serviciilor medicale și anume, asistența medicală prin SMS este un concept inovativ, menit să ofere pacienților ajutorul informațional de care au nevoie. Astfel, serviciile „*mSănătate*” joacă rolul de asistent medical, simplificând munca doctorilor la nivel național. „*mSănătate*” se adresează către trei categorii mari de beneficiari: „*mSupraveghere tratament*” adresat pacienților care se tratează de tuberculoză și HIV/SIDA; precum și „*mGraviditate fără risc*” adresat femeilor gravide, dar și lăuzelor (primele 42 de zile după naștere). Serviciile „*mSănătate*” sunt oferite gratuit pe parcursul a doi ani de zile. [4]

Serviciile *mSănătate* sunt utile, cu un grad înalt de confidențialitate, deoarece:

- pacienții beneficiază de un serviciu de informare gratuit, sigur și personalizat;
- monitorizarea administrării medicamentelor va fi realizată de la distanță;
- asigură confidențialitatea și protecția informației cu caracter personal.

În cazul pacienților de tuberculoză, „*mSupraveghere tratament*”:

- este o consiliere gratuită și continuă privind tratamentul bolii prin SMS;
- asigură o însănătoșire definitivă, grație administrării regulate a medicamentelor.

În cazul gravidelor și lăuzelor, „*mGraviditate fără risc*”:

- asigură livrarea de informații și sfaturi utile despre sarcină, naștere și perioada de după naștere, precum și despre programul de vizite la doctor pe toată durata sarcinii.

Remarcă: serviciile „*mSănătate*” în Republica Moldova sunt disponibile exclusiv pentru abonații Moldcell. Acest serviciu nu necesită prezentare de acte. Înregistrarea în program pentru

serviciu mGraviditate fără risc poate fi efectuată de pe telefonul mobil, expedind 1 la numărul scurt 5353. [4]

În cazul serviciului „mSupraveghere” tratament, decizia de includere a bolnavului de tuberculoză în program este luată doar de medic, în conformitate cu criteriile de participare stabilite de Ministerul Sănătății. Pacienții vor beneficia de serviciile de asistență prin SMS atât timp cât va dura tratamentul. Doar medicul și persoanele implicate în tratamentul pacientului vor avea acces la informația despre boală, tratament precum și altă informație cu caracter personal și considerată confidențială conform legislației în vigoare.

Serviciul este disponibil 24/24 ore, 7 zile pe săptămână, 365 zile pe an. SMS-urile expediate către trei categorii de beneficiari pe parcursul a doi ani de desfășurare a proiectului, sunt oferite gratuit. [4]

În concluzie se poate menționa, că comunicarea are un rol foarte important atât în activitatea operațională a instituției medicale cât și în prestarea serviciilor medicale atât prin metoda clasică, cât și prin intermediul tehnologiilor informaționale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Marshall B. Rosenberg. Comunicarea nonverbală. Un limbaj al vieții. (Traducere de M. Reu.) Ed.: Ponte, 1998, 185 p.
2. Miulescu N. Comunicarea în administrația publică. Note de curs. Ed. Craiova, 1999, 135 p.
3. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 28.07.2000.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 886 din 06.08.2007 cu privire la aprobarea Politicii Naționale de Sănătate. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-130 din 17.08.2007.
5. Ordinul nr. 426 din 20.03.2018 al MMSPS cu privire la aprobarea Ghidului privind aplicarea procedurii de comunicare și consiliere a pacienților, Chișinău, 2018, 36 p.

# MANAGEMENTUL ECONOMIEI „VERZI” PRIN PRISMA ECOLOGICĂ

## GREEN ECONOMY MANAGEMENT THROUGH THE ECOLOGICAL ANGLE

Corina GRIBINCEA,  
doctor în economie, cercetător,  
Institutul Național de Cercetări Economice

### SUMMARY

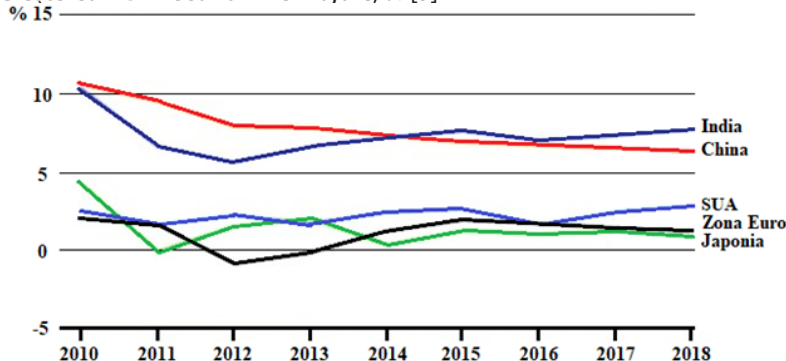
*At present, society understands the essence of „green economy” differently. Some believe that these are new sectors of the economy that will improve the country's nature. Others understand this expression as new technologies, a kind of ecosystems that are designed to help and benefit nature. Still others believe that this is a transition to a new development stage, which aims to create environmentally friendly products. All these approaches to defining a concept are very close to the meaning of the notion. An ecological economy is an economy designed to maintain the wellbeing of society through the efficient use of natural resources, as well as ensuring the return of final products to the production cycle. Firstly, the „green” economy targets the economic consumption of those resources that are currently undergoing exhaustion (minerals - oil, gas) and the rational use of inexhaustible resources.*

**Keywords:** management, economy, environment, development, advantages, efficiency, contradiction, sustainability, factors of influence.

**Introducere.** Problemele interacțiunii dintre economie și ecologie nu au fost destul de suficient abordate. Concomitent, este dificil de contestat faptul că asigurarea creșterii economice este asociată cu o creștere a poluării și a degradării mediului. Acest lucru se caracterizează prin epuizarea resurselor naturale, în dezechilibrul biosferei și al schimbărilor climatice, care limitează posibilitățile de dezvoltare ulterioară.

Potrivit previziunilor Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), cu modul modern de producție și nivelul consumului până în 2050 față de anul 2000, lumea va pierde între 61 și 72% din floră și faună, iar conservarea teritoriilor naturale va fi perturbată ireversibil de 7,5 milioane de km<sup>2</sup>. [5]

**Fig. 1.** Creșterea PIB în economiile majore, % [5]



**Scopul cercetării** constă în investigarea corelării dintre necesitatea dezvoltării economice și protejarea mediului, utilizarea optimală a instrumentelor pentru gestionarea durabilă a resurselor.

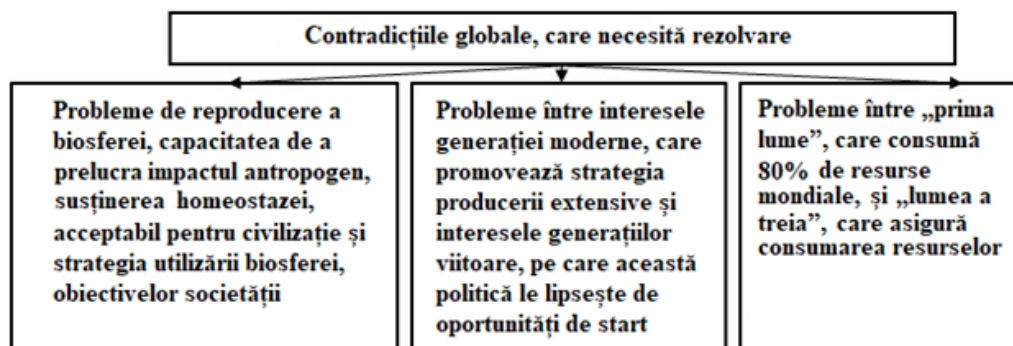
*Metodele de cercetare* includ statistica, comparația, analiza, previziunea, inducția, deducția etc.

**Analiza rezultatelor.** Managementul mediului constituie un set de reacții din partea întreprinderilor la provocările societății și mediu în evaluarea poziției lor vis-à-vis de dezvoltarea, implementarea politicilor și strategiilor menite să îmbunătățească această poziție, însoțite de schimbări în sistemele de management pentru a asigura îmbunătățirea și gestionarea eficientă.

Unii autori interpretează managementul mediului ca un management al mediului înconjurător. Performanța ecologică a unei întreprinderi devine din ce în ce mai importantă pentru părțile interesate. Pentru a atinge o eficiență înaltă a mediului, este necesar ca întreprinderea să se angajeze să aplice o abordare sistematică și să îmbunătățească în mod constant sistemul de management de mediu. Eficiența ecologică se realizează prin managementul de mediu, care joacă în prezent un rol important în dezvoltarea spiritului antreprenorial. Managementul de mediu este o inițiativă și activitate productivă a entităților economice ale unei întreprinderi, menite să-și atingă propriile scopuri de mediu, proiecte și programe elaborate pe baza principiilor performanței de mediu a entității. [2] Principala perspectivă a activităților întreprinderilor este sistemul de management de mediu, ținând cont de aspectele și principiile de funcționare ale economiei ecologice. În opinia autorului, economie ecologică este o economie care îmbunătățește bunăstarea oamenilor și asigură justiția socială, reducând semnificativ riscurile pentru mediu și epuizarea sa. Economia „verde” – este un sistem de activități economice asociate cu producția, distribuția, consumul de bunuri și servicii, care ar trebui să conducă la creșterea bunăstării populației, fără a fi expusă riscurilor de mediu. [3]

Indicatorii economici tradiționali ai unei întreprinderi, cum ar fi veniturile, profitabilitatea, efectul economic general, oferă o idee eronată despre eficiența unei întreprinderi, deoarece nu reflectă impactul negativ al producției și al consumului asupra capitalului natural. [1] Prin epuizarea resurselor naturale sau prin reducerea capacității ecosistemelor de a-și îndeplini funcțiile benefice, cum ar fi alimentarea cu produse, reglementarea și satisfacerea nevoilor culturale, activitatea economică este deseori însoțită de o devalorizare a capitalului natural (fig. 2).

**Fig. 2.** Contradicțiile dintre dezvoltarea economică și viitorul sustenabil [cercetările autorului].



Pe principiile unei economii verzi, se precaută unele aspecte precum:

- implementarea surselor de energie regenerabile și alternative;
- gestionarea deșeurilor industriale;
- protecția mediului;
- tehnologia „verde”.

Conform cercetărilor autorului, toate aceste elemente sunt legate în mod inextricabil de managementul de mediu, al cărui scop principal este:

- reducerea impactului negativ asupra mediului;
- îmbunătățirea performanței de mediu a întreprinderii;
- creșterea eficienței economice a întreprinderii;
- reducerea generării și reciclării deșeurilor.

Prin urmare, aspectul principal al dezvoltării economice este dezvoltarea managementului de mediu al întreprinderii, ținând seama de principiile unei economii „verzi”.

**Tabelul 1.** Consumul final de resurse energetice în Republica Moldova, 2014-2017 (mii tone echivalent petrol). [6]

	2014	2015	2016	2017
Consumul final - total	2409	2455	2571	2719
Cărbune	93	100	74	103
Gaze naturale	386	393	418	427
Produse petroliere	789	814	877	925
Biocombustibili și deșeuri	618	629	678	744
Energie electrică	313	317	311	317
Energie termică	210	202	213	203

În economia „verde” se evidențiază următorii vectori:

1. *Implementarea resurselor regenerabile de energie.* Este necesar de reținut că, potrivit specialiștilor în ecologie, mai mult de jumătate din toate mineralele fosile ar trebui să rămână neexplorate pentru a evita schimbările climatice semnificative de pe planetă.

2. *Îmbunătățirea sistemului de gestionare a deșeurilor.* În prezent, în țările dezvoltate, se produc zilnic 1-3 kg/per capita de deșeuri solide municipale, iar numai în SUA acest indicator crește cu 10% la fiecare 10 ani.

3. *Îmbunătățirea sistemului de gestionare a apei.* Acum fiecare a șasea persoană de pe planetă se confruntă cu o lipsă de apă potabilă proaspătă. [6]

4. *Dezvoltarea transportului „curat” (durabil, „verde”).* UNEP depune eforturi pentru a reduce cererea pentru transport, în special pentru vehiculele private, fără a compromite mobilitatea globală.

5. *Limitarea influenței intensive agricole asupra mediului.* Aceasta implică aplicarea limitată (sau refuzul) utilizării erbicidelor, pesticidelor, substanțelor chimice toxice, precum și a îngrășămintelor chimice. Produsele din agricultura ecologică nu conțin organisme modificate genetic, sunt prelucrate fără utilizarea E-ingredientelor și sunt păstrate în afara contactului cu substanțe nonnaturale.

6. *Eficiența energetică în serviciile comunale.* Prezența complexelor rezidențiale, echipate cu structuri ineficiente de izolație și sisteme de încălzire, implică pierderi semnificative de căldură.

7. *Conservarea și gestionarea eficientă a ecosistemelor.* Toată diversitatea activităților umane din biosferă conduce la schimbări, direcția și gradul cărora se numește criză ecologică.

Economia „verde” se bazează pe tehnologii „verzi”, care nu gestionează consecințe, ci cauzele problemelor de mediu, schimbând drastic abordarea, produsele și, nu în ultimul rând, comportamentul consumatorilor. Încă din 1934, autorul conceptului de PIB obișnuit, Simon Kuznets, care discuta cu senatorii americani, a avertizat: „Bunăstarea unei națiuni nu poate fi măsurată în mod adecvat prin venitul național”. [4] Prin măsurarea PIB-lui se poate estima bunăstarea relativă, fără a lua în considerare costurile sociale și impactul asupra mediului.

**Concluzii.** Rezumând, putem constata că tranziția practică la o economie „ecologică, verde” necesită o justificare teoretică și metodologică serioasă a acestui fenomen socioeconomic. Se pare că sinteza abordărilor conceptuale considerate, poate crea baza pentru formarea unui instrument metodologic unic și implementarea acțiunilor practice ale comunităților locale în domeniul economiei „verzi”. În același timp, dezvoltarea în continuare a unei înțelegeri a metodologiei unei economii „verzi” nu poate avea loc decât în timpul unei discuții științifice largi pe această temă.

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Gribincea A. Asigurarea competitivității inovațiilor și sustenabilității economice a Israelului. În: Revista „Administrarea Publică”, nr. 1, 2018, p. 133-142.
2. Gribincea C. Energy efficiency policy in Moldova. În: Revista „Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development”, vol. 13, Issue 1/2013, p.155-159.
3. Gribincea C. Problemele managementului energetic în industria agroalimentară. În: Conferința științifică internațională „Rolul Euroregiunilor în dezvoltarea durabilă în contextul crizei mondiale. Exemplu: Euroregiunea Siret-Prut-Nistru”, Iași: Ed.Tehnopress, 2013, vol.17, p. 89-97.
4. Rapport IMF, 2019 Economia mondială. În: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2018/eng/>
5. Resursele naturale și mediul în Republica Moldova Culegere statistică. Chișinău: BNS, 2018, p. 74.

# VALORIFICAREA DIMENSIUNII DE GEN ÎN SECTORUL DE APĂRARE DIN PERSPECTIVA MANAGEMENTULUI RESURSELOR UMANE

## GENDER VALORISATION IN THE DEFENCE SECTOR FROM HUMAN RESOURCES MANAGEMENT PERSPECTIVE

Oleg FRUNZE,  
doctor, lector universitar,  
Academia de Administrare Publică

Cristina PASCARI,  
master în științe economice,  
Inspectoratul Militar al Ministerului Apărării

### SUMMARY

*Ensuring the promotion of gender equality in the economic, political and social life of women and men is the basis for respecting the fundamental human rights of the citizens. The need to ensure the implementation of multisectoral policy documents, would reduce the existing nonbalance in the context of national efforts for poverty eradication and reforming the public sector, of promoting and guaranteeing fundamental human rights and visible deficiencies in the field of gender equality, would take into account the different needs of women and men in society. The gender perspective means planning missions and purposes, creating strategies and policies, taking into account both women's and men needs, based on the analysis of differentiation of the situation.*

**Keywords:** *gender mainstreaming, gender, rights respect, security, professional integration, human resource, military profession.*

Asigurarea egalității de gen în Republica Moldova prevede o abordare complexă de integrare a principiului egalității între femei și bărbați în documentele de politici din toate domeniile și la toate nivelurile de adoptare și implementare a deciziilor. Republica Moldova, în calitate de membru al comunității democratice, este implicată în realizarea angajamentelor naționale și internaționale asumate în contextul obiectivelor strategice în domeniul asigurării drepturilor omului, cu accent prioritar asupra asigurării egalității de gen. La nivelul forurilor legislative și executive au fost realizate acțiuni strategice de racordare a cadrului normativ existent la standardele internaționale, europene și regionale în domeniul egalității de gen. La nivel național, domeniul de asigurare a egalității între femei și bărbați a fost îmbunătățit substanțial în ultimele decenii prin: adoptarea legii-cadru Legea nr. 5-XVI din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și a legislației aferente domeniului, ce vizează prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, violența în familie, asigurarea egalității; aprobarea planurilor de acțiuni și a unui document de politici [3] – 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.

La data de 25 mai 2012, Parlamentul a adoptat Legea nr.121 „Cu privire la asigurarea egalității”, menită să reglementeze activitatea autorităților competente, în vederea eliminării cazu-



rilor de discriminare, prevenirea și combaterea unor asemenea cazuri, precum și mecanismul de protecție a persoanelor care au avut de suferit de pe urma actelor discriminatorii. [4] Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 259 din 28.04.2017 a fost aprobată Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia.

Unul din obiectivele de bază ale Ministerului Apărării al Republicii Moldova îl reprezintă elaborarea, adoptarea și ajustarea documentelor de politici în domeniul apărării, cu îmbunătățirea gradului de transparență în procesul decizional, în conformitate cu tratatele internaționale. Una din politicile promovate de Ministerul Apărării este promovarea egalității de gen.

În perioada 2016-2018, Ministerul Apărării a colaborat activ și a realizat mai multe inițiative comune cu următoarele organizații internaționale: UNDP, Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitate de Gen și Abilitarea Femeilor, NATO, Institutul pentru Securitatea Incluzivă din Washington (SUA). Pe parcursul anului 2018, reprezentanții Ministerului Apărării au beneficiat de următoarele instruirii în domeniul egalității de gen:

- ședință de instruire „Perspectivele de gen în cadrul operațiilor în sprijinul păcii”, desfășurată în cadrul procesului de instruire a contingentului Armatei Naționale KFOR-9 pentru misiunea multinațională de menținere a păcii în Kosovo;

- curs „Formare de formatori în domeniul gender”, desfășurat în cadrul Centrului nordic pentru integrarea dimensiunii de gen în cadrul operațiilor militare din Suedia;

- seminar cu genericul „Perspectivele de gen în cadrul operațiilor militare”, desfășurat în cadrul Universității de Apărare din Suedia;

- atelier de lucru „Prezentarea și analiza metodologiei de evaluare a egalității de gen în instituțiile publice centrale din Republica Moldova”, desfășurat în cadrul Proiectului „Suport pentru reforma sectorului de securitate în Republica Moldova”;

- curs „Integrarea dimensiunii de gen în cadrul operațiilor de menținere a păcii și proceselor de mediere”, desfășurat în cadrul Conflux Center din Serbia;

- atelier de instruire „Abordarea și gestionarea cazurilor de violență în bază de gen”, desfășurat în cadrul Proiectului „Respectarea drepturilor femeilor în Moldova prin combaterea violenței în bază de gen”;

- atelier de instruire „Principiile egalității de gen, prevenirea și combaterea violenței de gen”, desfășurat în cadrul Memorandumului de înțelegere între Ministerul Apărării și Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitate de Gen și Abilitarea Femeilor;

Au fost realizate următoarele activități:

2016 – în parteneriat cu Institutul pentru Securitate Incluzivă din Washington – desfășurarea procesului de autoevaluare pe dimensiunea de gen în sectorul de securitate și apărare;

2017 – în parteneriat cu Programul „Știință pentru Pace și Securitate” al NATO – elaborarea și 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;

2018 – în parteneriat cu UNDP în Moldova – Proiectul „Suport pentru reforma sectorului de securitate în Republica Moldova”;

2018 – în parteneriat cu UN Women în Moldova – semnarea Memorandumului de înțelegere între Ministerul Apărării și Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitate de Gen și Abilitarea Femeilor, în vederea realizării Ariei de intervenție „Egalitatea de gen în sectorul de securitate și apărare” din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021.

Reprezentarea egală a femeilor și bărbaților în sectorul de securitate și apărare este ga-

rantată de prevederile constituționale și legale la nivel național. De asemenea, există instrumente și norme internaționale privind perspectiva de gen, care necesită o abordare sensibilă în contextul sectorului de securitate. În general, conform Raportului de evaluare a Planului de acțiuni privind implementarea PNAEG 2012-2015, în sectorul de securitate și apărare a Republicii Moldova se constată o dinamică pozitivă privind implementarea acțiunilor de sporire a nivelului de încadrare a femeilor în domeniul dat, existența unui cadru legal-normativ cu referire la egalitatea de gen; intensificarea tendințelor privind respectarea angajamentelor internaționale; aplicarea unor politici privind eliminarea stereotipurilor de gen.

Rezoluția 1325 privind femeile, pacea și securitatea adoptată de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite la 31 octombrie 2000 este primul document internațional care evidențiază impactul conflictelor asupra femeilor și fetelor, recunoscând rolul important al acestora în instaurarea păcii și asigurarea securității. Rezoluția are caracter obligatoriu pentru toate statele-membre ale ONU, fără necesitatea de a fi ratificată suplimentar. Rezoluția 1325 prevede încorporarea perspectivei de gen în operațiunile de pace, extinderea rolului și contribuției femeilor, în special, în rândul observatorilor militari, al poliției civile și al personalului pentru drepturile omului și personalului umanitar. [5]

Pentru prima dată, la nivel de politici, Republica Moldova s-a angajat să pună în aplicare Rezoluția 1325 în cadrul Planului Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO pentru anii 2014-2016, unde și-a asumat responsabilitatea de a întreprinde acțiuni în vederea implementării Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU. Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO pentru anii 2017-2019, asigură continuitatea acestui angajament și stabilește acțiunea care se referă la Cooperarea în domeniul implementării Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate ONU „Femeile, pacea și securitatea”. [5]

În Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017 – 2021, unul dintre obiectivele generale este promovarea egalității de gen în sectorul de securitate și apărare. Aceste premise importante au determinat necesitatea adoptării unui Program național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2018-2021. [2]

A fost desfășurată autoevaluarea interinstituțională pe dimensiunea de gen în sectorul de securitate și apărare națională în perioada anilor 2015-16, realizată cu suportul UN Women în Moldova, al Organizației pentru Securitate și Cooperare în Europa și al Institutului pentru Securitate Incluzivă. La 6 octombrie 2016 a fost lansat proiectul Planului național al Republicii Moldova de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate ONU privind rolul femeilor în asigurarea păcii și securității, implementat de către Ministerul Apărării al Republicii Moldova în colaborare cu Institutul pentru Securitate Incluzivă și Centrul de Informare și Documentare privind NATO din Republica Moldova, prin intermediul Programului Știință pentru Pace și Securitate al NATO.

În scopul implementării obiectivelor incluse în Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia, aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 259 din 28 aprilie 2017 și Programul național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea pentru anii 2018-2021 și Planul de acțiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia, aprobate prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 259 din 28 martie 2018, a fost emis ordinul Ministrului apărării nr. 519 din 12 iulie 2018 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni privind punerea în aplicare în cadrul Armatei Naționale a programului național de implementare a Rezoluției

1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea pentru perioada 2018-2021” care prevede 9 obiective și acțiunile planificate. [6]

1. Reducerea stereotipurilor legate de rolul femeilor în cadrul Armatei Naționale;

2. Creșterea posibilităților pentru femeile și bărbații din cadrul Armatei Naționale de a îmbina viața profesională cu cea de familie.

Ministerul Apărării urmează să întreprindă următoarele acțiuni:

- înaintarea propunerilor de modificare a cadrului legal în vederea oferirii bărbaților care îndeplinesc serviciul militar a dreptului de a beneficia de concediu paternal;

- introducerea opțiunilor de orar flexibil de activitate în cazul militarilor prin contract care au copii minori la întreținere;

- introducerea programelor interne de încurajare a bărbaților care îndeplinesc serviciul militar pentru a-i motiva să se implice mai activ în educația/îngrijirea copiilor;

- înaintarea propunerilor de modificare a cadrului legal național în vederea instituirii facilităților de sporire a accesului la servicii de educație antepreșcolară și preșcolară pentru copiii militarilor prin contract.

3. Prevenirea și combaterea discriminării, hărțuirii sexuale, violenței sexuale și violenței în bază de gen în cadrul Armatei Naționale.

În scopul eliminării discriminării față de femei la locul de serviciu, în cadrul comisiilor permanente au fost incluse persoane desemnate în calitate de unitate gender (de exemplu, în Comisia pentru problemele ocrotirii sănătății, Comisia centrală de atestare a Ministerului Apărării, Comisia pentru evaluarea condițiilor de muncă la locurile de muncă a efectivului unităților militare și instituțiilor Ministerului Apărării pentru care pot fi stabilite sporuri de compensare pentru munca prestată în condiții nefavorabile, Comisia pentru revizuirea cadrului normativ din domeniul militar).

4. Dezvoltarea în cadrul Armatei Naționale a unui sistem incluziv și proactiv de management al resurselor umane.

5. Implementarea acomodării rezonabile și a practicilor pozitive din perspectiva asigurării egalității de gen în cadrul Armatei Naționale.

6. Consolidarea transparenței decizionale și implicării active a societății civile în procesul decizional din cadrul Armatei Naționale.

7. Dezvoltarea capacităților instituționale pentru integrarea perspectivei de gen în politicile de securitate și apărare.

8. Susținerea participării în mod egal a femeilor și bărbaților în procesul de consolidare a păcii și în misiuni/operații internaționale - Revizuirea prin prisma asigurării egalității de gen a Metodologiei privind selectarea personalului Armatei Naționale în vederea participării la misiuni și operații internaționale și crearea cadrului de aplicare a politicii ONU de desemnare a unui consilier gender (Gender Adviser) la nivel operațional privind implementarea Rezoluției 1325 privind femeile, pacea și securitatea și a altor rezoluții conexe.

9. Monitorizarea și evaluarea procesului de realizare a Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a CS al ONU.

**Concluzii și recomandări.** Implementarea Rezoluției 1325 CS ONU și adoptarea Planului Național de Acțiuni pe rezoluția dată creează oportunitatea ca rolul femeii în sectorul de securitate să devină mai vizibil. În perspectivă se va majora ponderea femeilor în funcții de conducere, precum și de execuție în toate subdiviziunile instituțiilor din sectorul de securitate și apărare, va fi promovată perspectiva de gen în operațiunile de pace, cu extinderea rolului și contribuției femeilor, în rândul observatorilor militari, al poliției civile și al personalului pentru drepturile omului și personalului umanitar.

În urma promovării politicilor de gen în cadrul Ministerului Apărării, va spori numărul de

proceduri standard de orientare și operare a egalității de gen în sectorul de securitate și apărare conform cerințelor naționale și internaționale; va crește numărul de femei pregătite la nivel profesional pentru a fi selectate să participe în operațiunile de pacificare; va permite promovarea serviciului militar ca activitate de dezvoltare și promovare a carierei profesionale.

#### BIBLIOGRAFIE

1. F. Bocioc, D. Dimitriu, R. Teșiu, C. Văileanu. „Gender mainstreaming. Metode și instrumente”. Ghid practic pentru abordarea integratoare a egalității de gen. Centrul Parteneriat pentru Egalitate, 2004, 96 p.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova 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. Publicat la 30.03.2018 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 108-112, art. nr. 294.
3. Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați: nr.5 din 09.02.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-50 din 2006.
4. Legea cu privire la asigurarea egalității nr.121 din 25.05.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103 art Nr.355, data intrării în vigoare: 01.01.2013.
5. N. Albu „Dimensiunea de gen în sectorul de apărare și securitate”, Chișinău, 2017, 140p.;
6. Planul de acțiuni privind punerea în aplicare în cadrul Armatei Naționale a Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea pentru perioada 2018-2021, aprobat prin Ordinul Ministrului apărării nr. 519 din 12 iulie 2018.

## POLITICILE UNIUNII EUROPENE CU IMPACT ASUPRA ECONOMIEI SOCIALE

### EUROPEAN UNION POLICIES WITH AN IMPACT ON THE SOCIAL ECONOMY

Dinu MANOLE,  
doctorand,  
Academia de Administrare Publică

Veronica BUTNARU,  
lector superior universitar,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*The concept and term social economy is very broad, but it is generally understood to refer to all types of economic and social activities that take place in many legal forms between the boundaries of the private and public sector. Social economy is a term that is commonly used in continental Europe, and in the European Union institutions.*

*Furthermore, as the theoretical and the research areas covering the social economy/third sector are vast, complex and full of different interpretations, particularly on its various sub-components, it is beyond the limits of this paper to deal with these in detail. The article introduces a series of basic notions for understanding how the European Union approaches the General Objective of Social and Economical Cohesion.*

**Keywords:** *European Union member states, political economy, social economy, social enterprises, social inclusion.*

În ultimele două decenii, la nivel mondial, dar mai cu seamă în țările Uniunii Europene ia amploare sectorul economiei sociale, singurul care nu a fost afectat în perioada crizei economice, dimpotrivă, a evoluat crescând numărul de angajați și spectrul serviciilor propuse.

Economia socială reprezintă al treilea sector, plasat între sectorul public și sectorul economic, și s-a dezvoltat din necesitatea de a găsi soluții inovatoare pentru problemele sociale, economice, de mediu ale comunităților și pentru satisfacerea nevoilor membrilor comunității care sunt ignorate sau insuficient acoperite de sectorul public sau privat. Autoritățile administrației publice centrale și locale, societatea civilă sunt parte integrantă a acestui concept și trebuie să intervină pentru prevenirea, limitarea sau înlăturarea efectelor temporare ori permanente ale situațiilor care pot genera marginalizarea sau excluderea socială a persoanei, familiei, grupurilor ori comunităților.

Una dintre liniile directoare pe care se întemeiază Strategia Europa 2020 [1], strategia economică adoptată de Consiliu la 17 iunie 2010, este „creșterea favorabilă incluziunii”, și anume promovarea unei economii cu o rată ridicată a ocupării forței de muncă care să favorizeze coeziunea, dezvoltarea socială și teritorială a cetățenilor.

Pentru a atinge această aspirație, UE și-a stabilit obiectivul de a aduce la 75% rata de ocupare a femeilor și bărbaților cu vârstă între 20 și 64 de ani, inclusiv prin participarea mai

mare a tinerilor, lucrătorilor mai în vârstă, a lucrătorilor necalificați și o mai bună integrare a imigranților legali [2].

Acestea sunt categoriile de subiecți la care se referă sistemul juridic european, pentru care este utilizată sintagma „lucrătorii defavorizați” deoarece întâmpină dificultăți semnificative atât în ceea ce privește accesul pe piața forței de muncă, cât și în menținerea unui post de muncă. Din acest motiv, instituțiile comunitare, inițial, și cele ale Uniunii Europene, ulterior, autorizează statele-membre să stabilească, în cadrul reglementărilor naționale, măsurile și intervențiile financiare destinate solicitării și stimulării cererii de muncă pentru astfel de categorii de muncitori, pentru a crește nivelul de ocupare a forței de muncă. Cu toate acestea, sistemul de stimulente pentru recrutare suferă de condiționări puternice care rezultă din obligația statelor-membre de a respecta constrângerile impuse de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) cu privire la protecția concurenței libere (în special, interdicția ajutorului de stat sancționată în conformitate cu art. 107 TFUE).

Politica europeană în materie de ajutoare de stat presupune pentru statul-membru care a încălcat legea, sub rezerva procedurii privind încălcarea dreptului comunitar cu obligația de a efectua recuperarea facilităților [10].

Succesul conceptului de economie socială, pentru o țară care se află la început de cale în acest domeniu depinde, în mare măsură, de felul în care este definită categoria persoanelor defavorizate.

Experiența Uniunii Europene este un exemplu de succes care trebuie preluată, fără a aștepta recomandări sau presiuni, în procesul de implementare a Acordului de Asociere la Uniunea Europeană. La nivelul UE, în aplicarea Regulamentului (CE) nr. 994/1998, Comisia Europeană a emis Regulamentul (CE) nr. 2204/2002 privind ajutoarele eligibile pentru ocuparea forței de muncă fără notificare prealabilă.

Regulamentul se referea la angajarea de lucrători defavorizați și persoane cu dizabilități: o gamă largă și variată de persoane care se caracterizează prin dificultatea de a intra, fără asistență, pe piața muncii. S-a păstrat, pentru tineri, condiția de a avea mai puțin de 25 de ani sau care au finalizat studiile de, cel mult, doi ani și care nu au deținut primul loc de muncă regulamentar remunerat; pentru persoanele peste cincizeci de ani trebuie să fi fost lucrători care nu aveau un loc de muncă sau erau pe cale să-l piardă.

Un al doilea criteriu de agregare se referea la cerința de încadrare în muncă a celor care au fost inactivi de, cel puțin, doi ani ca dezavantajați (în special, datorită dificultății de reconciliere a vieții profesionale cu viața de familie) și au avut tendința de a-și relua activitatea; șomerii pe termen lung, adică care nu au avut nicio activitate pentru 12 din ultimele 16 luni sau pentru 6 din cele 8 luni anterioare, până la împlinirea a vârstei de 25 de ani; în final, femeile care locuiesc în zone geografice cu o rată a șomajului mai mare decât media comunitară și cea națională într-un al treilea grup, toate categoriile subiecților care nu pot fi atribuite la un criteriu de identificare unic: lucrătorii migranți din cadrul Comunității; cei care aparțin unei minorități etnice care trebuia să-și îmbunătățească viața, cunoștințele lor lingvistice sau bagajul lor formativ sau experimental, să crească posibilitatea de a obține locuri de muncă stabile; adulții care trăiau singuri cu unul sau mai mulți copii la întreținere; subiecți fără titlu de studiu de nivel secundar și șomerii sau care sunt supuși riscului să devină; subiecții care suferă de dependențe (droguri și alcool) și, în final, persoane eliberate din detenție.

Un alt Regulament adoptat de Comisie pentru punerea în aplicare a regulamentului (CE) nr. 994/1998 Reg. (CE) nr. 800/2008 (24), în care erau decantate normele care guvernează schemele de ajutoare, pentru categoria defavorizați, cuprinse în versiunea anterioară. Au fost înregistrate numeroase noutăți în comparație cu reglementarea anterioară. Cea mai importantă, fără îndoială, a fost redefinirea zonei dezavantajate. Redimensionată semnificativ și

caracterizată diferit în comparație cu Regulamentul din 2002, numărând doar opt categorii de persoane dezavantajate în loc de cele unsprezece anterioare. Erau considerate dezavantajate: a) persoanele fără angajare regulamentar retribuită timp de, cel puțin, 6 luni, stabilind, pe lângă cerința de încadrare în muncă, și cerința temporală, (b) nu a absolvit o formă de învățământ secundar sau nu deține o calificare profesională (ISCED 3) sau (c) are o vârstă de peste 50 de ani sau (d) trăiește singură, având în întreținerea sa una sau mai multe persoane sau ROL 214/16 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 9.8.2008 (e) lucrează într-un sector sau profesie dintr-un stat-membru în care dezechilibrul repartizării posturilor între bărbați și femei este cu, cel puțin, 25% mai mare decât media dezechilibrului repartizării posturilor între bărbați și femei în toate sectoarele economice în statul-membru în cauză și care aparține grupului de gen minoritar sau (f) este membru al unei minorități etnice dintr-un stat membru și care are nevoie să-și dezvolte profilul lingvistic, formarea profesională sau experiența de muncă pentru a-și îmbunătăți șansele de a obține un loc de muncă stabil [9].

Apare noțiunea de „subreprezentare”, care este categoria de lucrători angajați aparținând genului subprezentat în profesii sau sectoare caracterizate printr-o rată de disparități bărbat-femeie cu, cel puțin, 25% mai mare decât disparitatea medie bărbat-femeie în toate sectoarele economice ale statului-membru în cauză. O altă inovație inclusă în regulamentele din 2008 a fost introducerea noțiunii de „lucrător foarte dezavantajat”, persoana a fost șomer, cel puțin, 24 de luni.

Ținând cont de obiectivul declarat la nivel european de a scoate cetățenii din la starea de șomaj în cel mai scurt timp posibil, noua noțiune a constituit un regres, deoarece extinde, în comparație cu trecutul, de la 12 la 24 de luni perioada minimă de șomaj necesară pentru a obține sprijin. Nu s-au înregistrat noutăți cu privire la categoria persoanelor cu dizabilități. De asemenea, la o comparație între Regulamentul din 2002 și a celui din 2008, se observă tendință de a limita numărul de subiecți protejați, lăsând categorii importante cum ar fi tinerii, toxico-dependenți, deținuții. „Persoanele dezavantajate” din Regulamentul (UE) nr. 651/2014. Regulamentul (CE) nr. 800/2008, aplicabil inițial până la 31 decembrie 2013, a fost extins prin Regulamentul (UE) nr. 1224/2013 din 29.9.2013 până la 30/6/2014 și apoi înlocuit cu Reg. (UE) nr. 651/2014 din 17 iunie 2014, prin care Comisia, după experiența acumulată, și-a stabilit obiectivul de a moderniza și reforma cadrul de ajutor de stat pentru: a) îmbunătățirea definirii condițiilor în care anumite categorii de ajutoare poate fi considerată compatibilă cu piața internă și să se extindă domeniul de aplicare al scutiilor pe categorii; în același timp; b) simplificarea regulilor și garantarea deciziilor rapide; c) consolidarea transparenței, evaluarea și monitorizarea aplicării corecte a normelor privind ajutorul de stat, în principiu, interzis, la nivelul Uniunii Europene.

Putem vorbi despre o întoarcere în trecut, prin restabilirea zonei dezavantajate deja prevăzută de Regulamentul (CE) nr. 2204/2002, dar apoi eliminate din Regulamentul (CE) nr. 800/2008, după cum reiese din reintroducerea tinerilor în categoria „lucrătorilor defavorizați”. Motivul este evident: Regulamentul nr. 800/2008 a redimensionat noțiunea de zonă dezavantajată, comparativ cu anul 2002, sub presiunea stabilității piețelor financiare și a economiilor statelor-membre. Funcționarea armonioasă a pieței interne a înregistrat o performanță pozitivă a piețelor forței de muncă. Din acest punct de vedere instituțiile europene au exclus din grupul de subiecți defavorizați tinerii. Însă anul 2008 este anul începerii crizei economice și financiare.

Entuziasmul Europei s-a oprit în curând datorită datelor alarmante privind șomajul, în special, șomajul în rândul tinerilor, ceea ce, fără îndoială, a împins autoritățile europene, în momentul emiterii Regulamentului (UE) nr. 651/2014 să regândească și să redefinească zona dezavantajului ocupațional, incluzând, pe de o parte, tinerii și, pe de altă parte, reducerea



perioadei de șomaj pentru care persoana din categoria „dezavantajat” trece în cea de „foarte dezavantajat”. În art. 2, punctul 4 din Regulamentul (UE) nr. 651/2014, a lăsat neschimbate unele categorii „istorice”, este definit ca „persoană dezavantajată” acel care are vârsta cuprinsă între 15 și 24 de ani, care a absolvit formarea completă de, cel mult, doi ani și care nu a obținut încă primul loc de muncă remunerat regulamentar.

Persoanele dezavantajate în sistemul juridic italian. Nerespectarea prevederilor regulamentelor UE comportă sancțiuni pentru statele-membre. Cazul Italiei oferă o gama de exemple, în acest sens. Deși noțiunea de „dezavantajați”, este deja prezentă în legea nr. 381/1991 privind cooperativele sociale, Curtea de justiție a Uniunii Europene (CJUE) pronunță frecvent condamnări împotriva statului italian. Una dintre acestea, cazul C-312/11 din 4 iulie 2013, datorită neconformității legislației italiene cu Directiva 2000/78 privind încadrarea în muncă a persoanelor cu handicap. Care este cauza? Articolul 4 din legea nr. 381/1991 cu privire la cooperativele sociale care desfășoară activități sub formă de întreprindere, în concurență cu alte întreprinderi, prevede că acestea ar trebui să angajeze „persoane defavorizate”. Sunt identificate două categorii, dintre care una tipizată, incluzând invalizii fizici, psihici și senzoriali, foștii pacienți din spitalele de psihiatrie, inclusiv cele judiciare, persoanele aflate sub tratament psihiatric, consumatorii de droguri, alcoolicii, minorii de vârstă activă în situații de dificultate familială, persoane reținute sau internate în instituții penitenciare, condamnați și internați admiși la măsuri alternative de detenție și muncă în afară; a doua categorie, preluată și de Decretul legislativ nr. 181/2000, la art. 1, al. 2, care identifică persoanele defavorizate, cărora în mod prioritar trebuie să le fie destinate masurile de politică activă în domeniul muncii.

Se tratează de: a) adolescenți, adică minorii cu vârste între 15 și 18 ani, care nu mai fac obiectul școlarizării obligatorii; b) tineri, adică persoane cu vârsta cuprinsă între optsprezece ani și douăzeci și cinci de ani sau, dacă au o diplomă universitară, până la douăzeci și nouă de ani împliniți sau o vârstă majoră dacă este prevăzut de normativele Uniunii Europene; c) șomerii pe termen lung, adică acei care, după ce și-au pierdut un loc de muncă sau au încetat un loc de muncă autonom, caută o nouă ocupație pentru mai mult de douăsprezece luni sau de la mai mult de șase luni dacă sunt tineri; d) șomerii pe termen lung, adică acei care nu au lucrat anterior, caută un loc de muncă pentru mai mult de douăsprezece luni sau mai mult de șase luni dacă sunt tineri; e) femeile care se reîncadrează în câmpul muncii, ocupate anterior și intenționează să se întoarcă pe piața muncii după, cel puțin, doi ani de inactivitate [6].

După cum se poate observa, la nivelul Uniunii Europene, există o gamă foarte largă a „dezavantajaților”.

Comparând prezența persoanelor dezavantajate în legislația italiană cu cea identificată de legislația europeană, găsim o amplitudine mai mare în prima decât în cea europeană, ceea ce ridică inevitabil testarea efectului pe care îl are o noțiune europeană îngustă de dezavantaj privind schemele de stimulente care pot fi adoptate în conformitate cu legislația europeană adoptată în conformitate cu Reg. (CE) nr. 994/1998, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 733/2013 al Consiliului.

În România, Legea asistenței sociale nr. 292 din 20 decembrie 2011, grupul vulnerabil desemnează persoane sau familii care sunt în risc de a-și pierde capacitatea de satisfacere a nevoilor zilnice de trai din cauza unor situații de boală, dizabilitate, sărăcie, dependență de droguri sau de alcool ori a altor situații care conduc la vulnerabilitate economică și socială [7].

Inițial, proiectul de lege cu privire la economia socială prevedea la art. 5 (2) că, din grupul vulnerabil vor face parte următoarele categorii de persoane aflate în situație de dificultate economică și socială și/sau în risc de excluziune socială: a) persoane cu dizabilități fizice și/sau mentale; b) persoane provenind din familii numeroase sau monoparentale; c) persoane

fără educație sau pregătire profesională; d) persoane toxico-dependente, după efectuarea tratamentului de dezintoxicare; e) victime ale violenței în familie; f) persoane afectate de boli care le influențează viața profesională și socială; g) imigranți, refugiați; h) persoanele beneficiare de ajutor social potrivit prevederilor Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare; i) persoane vârstnice definite în conformitate cu prevederile art. 6, lit. b) din Legea asistenței sociale nr. 292/2011; j) persoane care au depășit vârsta de 50 de ani și nu beneficiază de prevederile Legii nr. 416/2001 privind venitul minim garantat, cu modificările și completările ulterioare, dar nici a altei legi de protecție socială; k) persoane care trăiesc în comunități izolate; l) persoane de etnie romă; m) victime ale traficului de persoane; n) persoane afectate de boli ocupaționale; o) tineri peste 18 ani care părăsesc sistemul instituționalizat de protecție a copilului; p) persoane eliberate din detenție; q) persoane fără adăpost; r) șomeri de lungă durată, înregistrați la agențiile teritoriale pentru ocuparea forței de muncă. Aceste prevederi corespund cerințelor regulamentelor europene. [4] Însă în Legea nr. 219 din 23 iulie 2015, publicată în Monitorul Oficial nr. 561 din 28 iulie 2015, ele nu s-au regăsit.

În Republica Moldova, legislația care reglementează domeniul antreprenoriatului social, nu corespunde tendințelor și nici cerințelor regulamentelor UE. Astfel, economia socială este parte a sectorului economic, organizată independent de sectorul public, al cărui scop este să servească interesul general al comunității, creșterea gradului de ocupare a persoanelor aparținând grupurilor vulnerabile și producerea de bunuri și/sau prestarea de servicii.

În lege este stipulat că activitatea de antreprenoriat social, desfășurată de întreprinderile sociale și întreprinderile sociale de inserție, este orientată spre îmbunătățirea condițiilor de viață și oferirea de oportunități persoanelor din categoriile defavorizate ale populației prin consolidarea coeziunii economice și sociale, inclusiv la nivelul colectivităților locale, prin ocuparea forței de muncă, prin dezvoltarea serviciilor sociale în interesul comunității, prin creșterea incluziunii sociale, fără a preciza care persoane fac parte din categoriile defavorizate. Articolul trei stabilește că prin categorii defavorizate ale populației se subînțeleg persoanele și familiile defavorizate, astfel cum sunt definite în Legea asistenței sociale nr. 547/2003 [8].

La o cercetare atentă se observă că la noțiunile de bază găsim o definiție cuprinzătoare, care lasă loc la interpretări „persoană și familie defavorizată - persoană și familie socialmente vulnerabile, aflate în situații care împiedică activitatea normală a acestora din punct de vedere economic, educativ, social etc.” [5]

**Concluzii și recomandări.** Lacunele existente în legislația națională produc impedimente pentru doritorii de a lansa stat-upuri în domeniul economiei sociale. Dacă incluziunea socială este înțeleasă cu sensul de material străin conținut în masa unui corp solid, într-un țesut [3], abordarea este greșită, pentru că persoanele din categoriile defavorizate vor fi văzute ca o povară pentru societate, deoarece consumă sume considerabile din buget. Pentru o bună funcționare a domeniului economiei sociale o bază legislativă temeinică constituie un avantaj enorm și experiența țărilor occidentale o dovedește, exemplificată prin adaptările menționate ale normativelor europene, de-a lungul timpului, în dependență de cerințele cetățenilor și circumstanțele parvenite. De aceea, la nivel național, este imperativă modificarea legislației sectoriale: Legea nr. 219 din 23 iulie 2015, cu privire la antreprenoriatul social sau ca variantă alternativă Legea asistenței sociale nr. 547/2003 care trebuie să conțină o definiție clară a sintagmei „categorie defavorizată sau grup vulnerabil”, care să nu lase loc la interpretări și o listă cu categoriile de persoane aflate în situație de dificultate economică și socială și/sau în risc de excluziune socială. La fel de importantă este stabilirea termenilor și a condițiilor când se pierde statutul de persoană din categoria defavorizat sau vulnerabil.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Comisia Europeană, Strategia Europa 2020 - O strategie pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, 3 martie 2010, COM (2010) 2020. În: [https://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Strategia\\_Europa\\_2020.pdf](https://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Strategia_Europa_2020.pdf), accesat la 28.03.2019.
2. Consiliul European, Concluzii, 17 iunie 2010 (EUCO 13/10). În: [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/RO/ec/115352.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/RO/ec/115352.pdf), accesat pe 21.03.2018.
3. Dex online, noțiunea de incluziune.
4. Lege privind economia socială. În: <http://www.mmuncii.ro/pub/img/site/files/7266415e87e0bfbfea56ba7e6b396dca.pdf>, accesat pe 21.03.2018.
5. Legea asistenței sociale nr. 547/2003. Publicat: 12.03.2004 în Monitorul Oficial nr. 42-44, art. nr. 249.
6. Lege 8 novembre 1991, n. 381, Disciplina delle cooperative sociali, În: [http://www.bosetti-egatti.eu/info/norme/statali/1991\\_0381.htm](http://www.bosetti-egatti.eu/info/norme/statali/1991_0381.htm), accesat pe 27.03.2018.
7. Legea asistenței sociale nr. 292 din 20 decembrie 2011.
8. Legea nr. 223 din 02.11.2017 privind modificarea și completarea unor acte legislative, Publicat: 24.11.2017 în Monitorul Oficial nr. 411-420, art. nr. 689. Data intrării în vigoare: 24.05.2018.
9. Regulamentul (CE) nr. 800/2008 al Comisiei, din 6 august 2008, art. 2, pt. 18, lit a-f.
10. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, În: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_2&format=PDF), accesat la 22.03.2018.

## SPECIFICUL PROCESULUI STRATEGIC ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

### THE SPECIFIC NATURE OF THE STRATEGIC PROCESS IN THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Petru RĂBDĂU,  
master în științe economice,  
primar, comuna Rădeni, raionul Strășeni

#### SUMMARY

*Strategic management is now prominent on the agenda of public administration scholars and practitioners. In this paper, the author outline why approaches based on strategy are suited to local government, noting the ways in which strategy varies across public organizations, seeks to match internal capacities to organizational environments, and shapes the impact of external and internal constraints on performance. Empirical evidence on the impact of strategy on performance is placed under the microscope, and while there are many positive relationships, the evidence base is limited in terms of its scope, data, methods, measures, and coverage. Local government with a high degree of strategic management and high stakeholder involvement had better perceived impacts of strategic planning than other local government.*

**Keywords:** management, strategic management, strategic planning, development, public administration strategy, strategic planning cycle, strategic objectives.

În sectorul public planificarea strategică ține de interpretarea scopurilor și priorităților politice, precum și de transformarea lor în planuri de lucru și bugete pentru autorități, agenții și regiuni. În unele țări, planificarea strategică poate include pașii necesari de menținere și dezvoltare a capacităților administrative și organizaționale. În alte țări, principala problemă este reducerea sărăciei; strategia ține de priorități și programe de combatere a sărăciei și stabilirea termenelor pentru măsuri.

Un motiv important de ce conducerea strategică este importantă, pare a fi modul prin care liderul manevrează emoțiile și tensiunile, care însoțesc schimbările strategice. Liderii strategici [1, p. 9] iau decizii critice cu privire la cât de mult o strategie trebuie schimbată pentru a asigura implementarea prin a o face mai acceptabilă grupului de rezistență, și cât de mult o strategie trebuie menținută în fața unei opoziții pentru a obține importante scopuri strategice. Aceste calcule strategice trebuie să permită grupurilor de susținere ca status quo-ul să-și exprime tensiunile și emoțiile sale.

Viitorul Comunei Rădeni este prefigurat într-o perspectivă pe termen lung prin intermediul triadei viziune-misiune-obiective. Este un viitor dezirabil, exprimând dorințele pozitive și optimiste ale oamenilor din comunitate. Exprimarea acestor dorințe este o reflectare a provocărilor percepute și asumate, fără a putea fi considerată ca având valoare de previziune sau ca fiind rezultatul utilizării unui instrument științific de modelare indubitabilă a stării viitoare a comunității.

Menționarea unei perspective pe termen lung reprezintă asocierea cu o strategie, ceea ce ar însemna implicit că se are în vedere un viitor al întregii comunități. Într-un plan mai subtil,

asocierea semnaleză că respectiva triadă reprezintă o componentă a unui ansamblu, strategie, iar componenta are contribuție importantă la realizarea acestuia. De aceea studiul componentelor triadei, dezvoltarea unei abordări teoretice a acestora și a unor sugestii prescriptive sunt incluse în teoria managementului strategic.

Comuna Rădeni este o comună din raionul Strășeni, Republica Moldova. În perioada ultimilor 5 ani în comuna Rădeni s-a manifestat un interes deosebit față de activitățile de planificare strategică. Elaborarea strategiei de dezvoltare a comunei Rădeni, ca parte a proiectului „Planificarea strategică – pârgă de dezvoltare durabilă și coerentă a raionului Strășeni”, reprezintă un demers inițiat absolut necesar ce va defini, subordonate unei viziuni, obiectivele strategice ale comunității pentru orizontul de timp 2018 -2022 [6], precum și direcțiile principale de acțiune pentru atingerea acestor obiective.

Procesul elaborării strategiei a avut la bază un accentuat caracter consultativ și participativ. Etapele parcurse anterior au avut ca rezultat descrierea situației prezente a comunității în cadrul a 4 documente: [6]

- *profilul critic al comunității;*
- *studiul cantitativ asupra cetățenilor;*
- *studiul calitativ asupra opiniilor actorilor locali;*
- *analiza SWOT.*

Strategia de dezvoltare locală durabilă a comunei Rădeni constituie bază atât pentru dezvoltarea economiei locale cât și pentru îmbunătățirea calității vieții cetățenilor. Realizată din inițiativa primarului, strategia se bazează pe un proces participativ unic, ce implică autoritățile locale, cetățenii și mediul privat, prin intermediul sondajelor și dezbaterilor organizate de consultant.

Întocmirea profilului critic al comunității s-a realizat prin intermediul unei analize extinse a documentației disponibile cu privire la comunitate în ansamblul său. Astfel, pentru definirea și înaintarea unor propuneri concrete de dezvoltare durabilă, s-a realizat, în primul rând, un diagnostic al cadrului socioeconomic și al activităților desfășurate în orașul Bușteni. Au fost investigate 5 domenii de acțiune strategică: [6]

- *turismul;*
- *dezvoltarea urbană, infrastructura și protecția mediului;*
- *serviciile publice, protecția socială, învățământul, sănătatea, siguranța cetățeanului;*
- *dezvoltarea economică;*
- *cultura și patrimoniul specific.*

Este foarte important ca analiza situației actuale să fie una cât mai realistă, drept pentru care colectarea datelor din teritoriu s-a făcut în colaborare cu autoritatea locală, instituțiile locale și membrii comunității locale. Cu ajutorul acestor seturi integrate de informații au fost determinate, între altele, potențialul turistic al localității, baza economică a acesteia, s-au identificat resursele, s-au evaluat structura și nevoile pieței forței de muncă, a fost stabilit un profil al populației pe baza tendințelor demografice din ultimii ani și s-a evaluat starea de poluare.

- *analiza SWOT.* Prin aplicarea analizei SWOT au fost obținute informații relevante pentru situația existentă, prin care au fost inventariate toate aspectele ce descriu comuna Rădeni. Astfel, rezultatul acestor etape îl constituie raportul privind analiza-diagnostic.

Analiza SWOT ține de identificare, și nu neapărat de analiza în profunzime a punctelor forte, slabe, oportunităților și amenințărilor. Desigur că fiecare aspect trebuie prezentat în mod clar, dar accentul se pune nu pe o analiză comprehensivă și riguroasă.

Punctele forte și punctele slabe sunt factori interni la nivel de comunitate, care pot favoriza sau pot reține dezvoltarea domeniului în cauză. Membrii comunității pot controla sau influența schimbările la nivel de puncte forte/ puncte slabe din considerentul că acestea depind de resursele din comunitate. De exemplu, în cazul analizei situației în domeniul Infrastructură

și echipare edilitară, Infrastructura de comunicații (rețele fibră optică, unități poștale, stații televiziune și radiodifuziune, acoperirea cu rețele de telefonie mobilă) bine dezvoltată este punct forte, iar existența a numeroase zone neamenajate împotriva riscurilor de inundație, reprezintă punct slab pentru comunitate.

Oportunitățile și amenințările sunt factori externi, din afara comunității, care, de asemenea, pot favoriza sau reține procesele de dezvoltare. Acești factori, însă, nu pot fi controlați și influențați de către membrii comunității. De exemplu, în cazul analizei situației în domeniul Infrastructură și echipare edilitară, trecerea de la proiecte de investiții de nivel local/comunal la proiecte de nivel zonal, va conduce la creșterea fezabilității comerciale a proiectelor de infrastructură în domenii precum apă, canal, gaze naturale, îmbunătățiri funciare, infrastructură de sprijinire a producătorilor agricoli, reprezintă o oportunitate pentru comunitate, iar Fonduri insuficiente alocate la nivel național pentru dezvoltarea drumurilor, reprezintă o amenințare pentru comunitate.

Elaborarea planului de dezvoltare strategică și determinarea cadrului acestuia de implementare, cu sprijinul structurilor locale. Identificarea direcțiilor de intervenție strategică, prin intermediul grupurilor de lucru, se finalizează cu prezentarea în fața comitetului local de coordonare a obiectivelor specifice, pentru fiecare obiectiv general, respectiv a măsurilor necesare pentru adresarea fiecărui obiectiv specific. Dat fiind faptul că cea mai mare parte a resurselor umane și financiare necesare implementării strategiei provine de la nivelul administrației locale, documentul de planificare strategică va fi supus spre aprobare Consiliului local în mod oficial. În acest mod, angajamentul implementării strategiei este unul public și devine una dintre prioritățile administrației în exercițiile financiare publice ale următorilor ani.

*Elaborarea planului de implementare.* După identificarea obiectivelor strategice și validarea acestora de către comunitate prin intermediul grupurilor locale de lucru, se trece la următorul pas al planificării strategice, ce constă în identificarea proiectelor, alocarea resurselor și identificarea partenerilor posibili pentru fiecare proiect. În cadrul grupurilor de lucru au fost discutate și analizate proiectele cele mai importante, în contextul limitat al resurselor umane și financiare.

Toate proiectele sunt importante pentru viitorul comunității și se încadrează în noile direcții, dar numai unele dintre acestea aduc o contribuție considerabilă la nivelul bunăstării colective într-un interval de timp dat.

Astfel, s-a impus o selecție a celor mai relevante. Au fost luate în calcul și condițiile de eligibilitate menționate în documentele programatice ale fondurilor structurale, astfel încât proiectele să se încadreze în diferitele axe și măsuri pentru finanțare.

Totodată, pentru fiecare proiect în parte, au fost identificați și alocați indicatorii de monitorizare și evaluare, instrumente utile în activitatea ulterioară a grupelor de lucru, pentru implementare. Exercițiul de monitorizare este indicat a fi efectuat, cel puțin, trimestrial sau semestrial, iar evaluarea să fie făcută anual doar pentru anii care nu sunt de referință, în vederea ajustărilor structurale la nivel de obiective specifice și priorități.

Monitorizarea și evaluarea impactului se vor efectua pe mai multe nivele și anume:

- Strategia de asistență și Planul de acțiuni prioritare;
- Planul strategic de dezvoltare locală;
- proiecte implementate sau în derulare.

Cadrul instituțional al monitorizării Strategiei va cuprinde Consiliul local, comitetul de supraveghere și responsabilii de implementare.

Consiliul local este principalul responsabil pentru implementarea Strategiei asigurând aprobarea Strategiei, Planului de acțiuni și identificarea, asigurarea resurselor financiare necesare pentru implementare proiectelor și acțiunilor. Comitetul de supraveghere va fi compus

din reprezentanți ai administrației publice locale, societății civile și donatori internaționali. Anual, comitetul de supraveghere va prezenta în cadrul ședințelor Consiliului un raport de evaluare privind implementarea Strategiei. [4]

În cadrul acestor ședințe Consiliului local va ajusta conținutul Strategiei și va aproba modificările necesare. De asemenea, în cadrul acestor ședințe va fi aprobat noul plan anual de acțiuni și resursele financiare necesare pentru implementare lor.

Pentru fiecare acțiune, proiect vor fi stabiliți responsabili și partenerii care vor realiza proiectul, obiectivele, planul activităților necesare, perioada de desfășurare (durata). De asemenea, vor fi identificate și asigurate sursele de finanțare.

În cadrul evaluării și monitorizării Strategiei responsabilitățile de bază ale comitetului de supraveghere vor fi: [6]

- coordonarea activităților legate de implementarea acțiunilor și proiectelor de dezvoltare;

- monitorizarea implementării planului de acțiuni;

- colectarea datelor și elaborarea rapoartelor de monitorizare;

- raportarea către Consiliul local a rezultatelor monitorizării;

- elaborarea și promovarea proiectelor de modificare a Strategiei;

- asigurarea diseminării informației privind rezultatele monitorizării și realizărilor Strategiei.

Planul de acțiuni al Strategiei conține atât indicatori calitativi cât și cantitativi. De regulă, monitorizarea se efectuează în baza a patru criterii principale și anume: eficiență, eficacitate, durabilitate și impact. Dat fiind că prezenta Strategie reprezintă un document de politică, nu se preconizează monitorizarea impactului acțiunilor respective. În ceea ce privește indicatorii cantitativi, impactul va fi monitorizat și evaluat atât în baza prezentei Strategii, cât și a Planurilor strategice de dezvoltare locală.

Rapoartele intermediare și finale de implementare a acțiunilor și proiectelor sunt instrumentele principale de monitorizare și evaluare. Trimestrial, responsabili de implementare vor prezenta rapoarte intermediare privind implementarea proiectelor și/sau acțiunilor. La sfârșitul perioadei de implementare a proiectelor responsabili de monitorizare vor prezenta rapoarte finale. Implementarea proiectelor finanțate din surse externe vor fi supuse monitorizării și evaluării și de către instituțiile abilitate în conformitate cu contractele de finanțare încheiate.

Evaluarea nemijlocită a implementării Strategiei se va efectua în baza analizei indicatorilor de implementare, cantitativi și calitativi, prognozați pentru fiecare acțiune sau proiect.

Rezultatele monitorizării vor fi distribuite administrației publice centrale și locale, societății civile, sectorului privat, donatorilor străini, mass-mediei și publicului larg. Difuzarea informației va avea loc prin intermediul mass-media locală. Suplimentar, pentru diseminarea informației se vor organiza mese rotunde și conferințe pentru dezbaterile acțiunilor și proiectelor realizate.

În timpul procesului de analiză a grupurilor de interes, analiza problemelor și identificarea scopurilor și obiectivelor strategice potențiale, va fi necesar în procesul de planificare strategică, de a discuta opinii asupra valorilor și dificultăților potențiale asociate cu problemele abordate prin diferite metode. Aceste subiecte și opțiuni trebuie apoi examinate mai atent pentru a înlesni determinarea cadrului potrivit al strategiei înainte de a fi preluat lucrul mai detaliat de planificare.

Planul strategic trebuie revizuit [1, p.14] și actualizat anual, iar procedura de actualizare trebuie să urmeze imediat după acceptarea bugetului anual de către consiliul local. În etapa introducerii sistemului de planificare strategică, această revizuire anuală nu trebuie



să conducă la schimbări esențiale, deoarece definiția direcțiilor de activitate și programele bugetare relevante vor fi definite în termeni mai generali, iar schimbările în structura finanțării nu vor conduce automat la eventuale schimbări ale indicatorilor de performanță.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Allaire Y. Firșirotu M. Management strategic. Strategiile succesului în afaceri. – București: Editura Economică, 1998.
2. Băcanu B. Management strategic performant. București: Editura TEORA, 2010.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici nr. 33 din 11 ianuarie 2007.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional nr. 96 din 16.02.2010.
5. Hrișcev E. Planificarea de perspectivă – baza managementului strategic // „Economie și finanțe”, nr. 5-6, 1997.
6. Raportul de activitate a Consiliului local Rădeni, anul 2018.

## ENERGIA REGENERABILĂ - PRIORITATE PENTRU ASIGURAREA SECURITĂȚII ENERGETICE A REPUBLICII MOLDOVA

### RENEWABLE ENERGY - A PRIORITY FOR ENSURING THE ENERGY SECURITY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Vladimir TROFIMOV,  
doctorand, Academia de Științe a Moldovei

#### SUMMARY

*Energy efficiency is considered to be one of the main aspects of the energy strategy in the Republic of Moldova by 2020, and as a flagship initiative for a resource-poor Moldova. The existing energy savings potential is proved by audits and projects on the topic. There is an obvious complexity of energy saving policies and practical implementation even for countries with an existing more or less extensive experience in energy savings and efficiency measures. As regards the Republic of Moldova, their national energy efficiency approaches and experiences are much less extensive and require strong institutional framework in place as a precondition of its implementation. The overall priority for RES development in the RM will be building up national institutional framework which will provide a decent support for this development, harmonized integration into the existing energy infrastructure and expected payback in terms of clean energy additional generation, low environmental burden and meeting Energy Community and EU requirements in the field.*

**Keywords:** development, developing renewables, energy efficiency, energy security.

Securitatea energetică a devenit o problemă definitorie pentru secolul al XXI-lea, ca și element dintr-o provocare complexă în materie de energie cu o importantă dimensiune strategică, economică și de mediu. Trebuie să ne fie clar unde suntem și unde vrem să ajungem.

O economie modernă depinde extrem de mult de performanța și securitatea sectorului energetic, care stă la baza tuturor proceselor industriale, agricole și comerciale. Acest fapt este și mai important pentru Republica Moldova, care a moștenit un sistem energetic ineficient, dependent de importurile de gaze naturale și curent electric, și care pe parcursul ultimelor decenii a dus lipsa de investiții capitale, necesare pentru modernizarea sectorului. În acest context, semnarea Acordului de Asociere prezintă o oportunitate unică de soluționare a problemelor menționate, punând accentul pe implementarea obligațiilor deja asumate de Republica Moldova în cadrul Comunității Energetice.

Principalele amenințări la adresa securității energetice a Republicii Moldova derivă din faptul că economia nu consumă eficient sursele energetice, este dependentă de o singură sursă de furnizare pentru cea mai mare parte din energia utilizată și nu are un mecanism care să asigure accesibilitatea resurselor energetice pentru consumatorii vulnerabili. Aceste amenințări pot fi detaliate după cum urmează: consumul inadecvat al resurselor energetice determinat de nivelul excesiv al intensității energetice.

Energia regenerabilă și eficiența energetică sunt printre principalele obiective ale Strategiei energetice a Republicii Moldova până în 2030 [2], care vor contribui atât la securitatea aprovizionării cu energie, cât și la durabilitatea mediului înconjurător și la combaterea schimbărilor

climaterice, obiective comune cu cele urmărite de Comunitatea Energetică Europeană, la care Republica Moldova este parte.

Pentru asigurarea cadrului legislativ și normativ în domeniul eficienței energetice și surselor regenerabile de energie de la începutul anului 2015 a continuat procesul de elaborare și promovare a actelor normative în domeniu. În acest sens, s-au întreprins măsuri aferente promovării proiectului de lege privind promovarea energiei din surse regenerabile; elaborarea proiectelor a 11 regulamente privind cerințele în materie de proiectare ecologică aplicabile produselor cu impact energetic; elaborarea proiectului Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la certificarea instalațiilor din sursele energiei regenerabile (SER) de capacitate mică etc.

Eficiența utilizării resurselor energetice, pe lângă aspectul economic, joacă și un rol deosebit pentru mediul înconjurător. În fața schimbărilor climaterice și degradării accelerate a mediului, un rol tot mai mare îl joacă efortul comunității internaționale în utilizarea resurselor regenerabile de energie, care au impact minor în comparație cu sursele fosile de energie. Astfel, toate țările din UE, precum și Republica Moldova și-au stabilit obiective de a asigura o contribuție de 20% a acestor surse în consumul energetic către anul 2020 [5].

Ponderea actuală de 27,8% a energiei din surse regenerabile în Republica Moldova, a fost atinsă, în special, prin revizuirea datelor statistice ale consumului de biomasă pentru anii 2010-2017. Astfel, situația dată nu oferă o perspectivă pe termen lung și nici nu reflectă viziunea țării privind dezvoltarea sectorului energetic. Deși creșterea capacității pieței date cu 168 MW pentru anii următori a captat interesul mai multor investitori, aceasta poate fi considerată drept o stimulare unică și mai puțin un element al unei strategii solide pe termen lung.

Chiar dacă noua Lege privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile (Legea nr. 10 din 26.02.2016) a intrat în vigoare în martie 2018, reglementări legislative suplimentare sunt necesare pentru a asigura implementarea lină a noilor mecanisme de sprijin. În special, trebuie asigurată din timp claritatea cerințelor și procedurilor de urmat atât pentru dezvoltatorii de proiecte, cât și pentru instituțiile financiare.

În cazul schemei de suport bazate pe licitații, trebuie adoptată legislația secundară esențială, inclusiv: documentația standard aferentă licitațiilor; confirmarea statutului de producător eligibil pentru producătorii mici de energie electrică din surse regenerabile și conectarea la rețea, inclusiv prevederile privind integrarea surselor regenerabile.

În vederea contabilizării măsurilor destinate reducerii intensității energetice și a consumului specific de energie în toate sectoarele economiei naționale, precum și valorificării surselor regenerabile de energie, au fost elaborate rapoartele privind implementarea Planurilor naționale de acțiuni în domeniul eficienței energetice (PNAEE) și în domeniul energiei din surse regenerabile (PNAESR).

Pentru dezvoltarea proiectelor de eficiență energetică și de mediu, la 14.05.2015 a fost ratificat Acordul de contribuție dintre Guvernul Republicii Moldova și BERD cu privire la participarea țării noastre la Fondul Parteneriatului Europei de Est pentru Eficiență Energetică și Mediu (E5P). Prin participarea Republicii Moldova la acest Fond, autoritățile administrative centrale și locale vor avea acces la fondurile E5P în valoare de circa 11-20 mil. euro, acordate în formă de grant, dar și la 100 mil. euro sub formă de credit pentru dezvoltarea proiectelor de eficiență energetică și mediu. Cu o dinamică descrescătoare a costurilor pentru sursele regenerabile, aceste tehnologii oferă soluții cost-competitive de aprovizionare cu energie într-un număr tot mai mare de țări din întreaga lume.

Energia eoliană este cea mai abundentă sursă de energie regenerabilă din Republica Moldova [1, p. 20], aproape întreaga țară având locații adecvate din punct de vedere tehnic pentru investiții în energia eoliană.

Potențial în Europa de Sud-Est de energie eoliană poate furniza până la 21 GW, cea mai mare

parte din aceasta putând fi utilizată la costul normalizat al energiei electrice (LCOE) sub 90 eur/MWh. Acesta este nivelul maxim la care se consideră că potențialul este competitiv din punctul de vedere al costurilor.

Sectorul public rămâne lider în utilizarea energiei solare pentru producția de apă caldă. Prin Proiectul Energie și Biomasă în Republica Moldova, 30 de instituții publice au beneficiat de instalarea încălzitoarelor de apă pe bază de energie solară, acestea suplimentând cazanele existente pe biomasă.

Energia fotovoltaică solară ar putea furniza în Republica Moldova până la 4,5 GW capacitate, cu toate acestea, peste 20% din aceasta (1 GW) a fost considerată deja competitivă din punctul de vedere al costurilor încă în anul 2016. Acest lucru înseamnă că tehnologia înregistra LCOE sub 90 eur/MWh, doar că sunt necesare condiții financiare atractive. Instalarea încălzitoarelor de apă pe bază de energie solară, în special în instituțiile publice cu cerere mare de apă caldă, cum ar fi spitalele și grădinițele, a furnizat economii de resurse financiare; astfel, sectorul public joacă un rol exemplar în promovarea exploatarea la scară mai largă a potențialului de încălzire a apei cu energie solară.

În ciuda numărului mare de râuri, Republica Moldova are o singură centrală hidroelectrică cu rezervor, cu o capacitate de 16 MW aflată la Costești, pe râul Prut, al doilea cel mai important râu din țară. În plus, sunt în funcțiune 254 kilowați (kW) din instalațiile hidroelectrice mici. Cele mai bune zone pentru dezvoltare se află pe bazinele de recepție ale Nistrului, Prutului și Dunării, potențialul total al țării fiind estimat la 3,36 terawatt-ore pe an [1, p. 24]. Așa cum a preconizat Strategia Energetică 2020, pentru râul Răut, din apropierea satului Trebujeni din raionul Orhei, au fost planificate câteva ministații hidroelectrice cu o capacitate totală de 1,2 MW.

Tendința este de creștere, atât timp cât inovația tehnologică continuă să determine scăderea costurilor generației următoare. Eforturile actuale de a crește capacitatea de generare a energiei din surse regenerabile este obiectivul pentru anul 2020. Aceasta confirmă, de asemenea, recunoașterea importanței tranziției energetice cu scopul de a permite țării să-și îmbunătățească securitatea energetică. Integrarea Republicii Moldova în piața energetică europeană prin extinderea interconexiunilor de transportare a resurselor energetice constituie una dintre principalele măsuri de consolidare a securității energetice a statului.

În viitorul apropiat, este foarte posibil ca geopolitica energiei să modifice profund peisajul alianțelor internaționale, anticipând o lume dinamică, fluidă, dominată de o logică rezumată sugestiv de Lordul Palmerston, acum mai bine de 150 de ani: „Un stat nu are prieteni sau dușmani permanenți. Doar interese permanente”. Toate aceste evoluții anunță o lume a cooperării selective, în care actorii principali vor fi mai puțin alianțele tradiționale și din ce în ce mai mult coalițiile informale, flexibil construite în jurul unui interes strategic punctual.

## BIBLIOGRAFIE

1. Evaluarea gradului de pregătire privind valorificarea energiei regenerabile: Republica Moldova, Agenția Internațională pentru Energie Regenerabilă, Chișinău, 2019.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 102 din 05.02.2013 cu privire la Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 27-30 din 08.02.2013, art. nr. 146.
3. Popescu Maria-Floriana, Securitatea energetică - parte a securității economice. În Revista „Managementul Intercultural”, volumul XVI, nr. 2 (31), 2014, pp. 289-296.
4. Robinson Paul, Dicționarul de Securitate Internațională, Editura C&A Publishing, Cluj Napoca, 2010.
5. Strategia UE privind sectorul energetic „Energetica 2020: o strategie pentru o energetică competitivă, sigură și durabilă” și Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030.

## PERSPECTIVELE LEADERSHIP-ULUI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

### PERSPECTIVES OF LEADERSHIP IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

**Natalia STANILA,**  
master în științe economice,  
secretarul Consiliului local Izbiște, raionul Criuleni

**Tatiana TOFAN,**  
doctor în economie, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*At present, there is an approach to leadership and management that leads to performance and efficiency. Studies show that most people want a complete approach that can be adapted by several organizations and situations.*

*This article aims to reflect the international experience in the implementation of leadership in the public administration at both central and local level and what its prospects of being implemented by local public authorities in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** leadership, schimbare managerială, leadership efficient, leadership în administrația publică etc.

Dezvoltarea leadership-ului nu reprezintă un concept nou sau unic pentru sectorul public din Republica Moldova sau alte țări de pe mapamond. În general, Republica Moldova, precum și alte țări au observat că există o diferență foarte mare între cum este perceput sectorul public în prezent și cum ar trebui să fie văzut interesul național în prezent sau în viitor. Referitor la principalele probleme cu care se confruntă sectorul public din țara noastră la ora actuală mulți spun că ar putea fi dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să stimuleze cel mai bine structurile administrative existente în Republica Moldova. [2, p. 45]

Leadership-ul este, practic, componenta de bază a unei bune guvernări publice. Principiile unei guvernări transformă nu doar relațiile dintre guverne, cetățeni și parlamente, ci chiar funcționarea efectivă a guvernelor în sine.

Aceste principii sunt: [1, p. 68]

- a) respectarea legii;
- b) deschiderea;
- c) transparența și responsabilitatea instituțiilor democratice;
- d) echitatea și egalitatea în tratamentul acordat cetățenilor (incluzând mecanismele de consultare și participare);
- e) legi și regulamente clare, transparente și aplicabile,
- f) consistență și coerență în formularea politicilor și a standardelor ridicate de acea etică a comportamentului.

Guvernele trebuie să analizeze și să dezvolte soluții pentru provocările și nevoile ce vor apărea și să promoveze practici care cresc eficiența instituțiilor democratice.

Gubernarea publică include activități: [1, p. 72]

- de guvernare on-line (e-guvernare);

- de bugetare;

- de management, folosind un limbaj profesionist unic să poată, să stăpânească capacitățile, principiile și legitățile necesare.

Abordarea situațională a leadership-ului pune la dispoziție acest limbaj comun, menit să rezolve problemele organizației: un limbaj comun valoros prin care se pot diagnostica problemele leadership-ului, prin care se poate adapta comportamentul organizației pentru a rezolva aceste probleme și prin care se pot comunica soluțiile găsite.

O astfel de abordare permite promovarea unei înțelegeri și a unui limbaj comun prin care conducătorii organizațiilor să poată să lucreze împreună și să acționeze asupra problemelor pe care le întâmpină în activitățile zilnice. Pentru dezvoltarea ideilor și abilităților în acest sens, este necesară construirea unui sistem al comportamentului organizațional, și problema accentuării leadership-ului în procesul reformei, nu s-a făcut.

Leadership-ul este foarte important pentru viitor, conceptul de leadership nu este nou și nici străin sectorului public. Totuși, în Republica Moldova, problema dezvoltării leadership-ului nu a fost pusă în evidență pe larg. Pe de altă parte, alte țări, precum Germania, Islanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Marea Britanie și S.U.A. au acordat o prioritate ridicată acestui subiect pe parcursul ultimilor ani. [3, p. 69]

În timp ce s-a definit rolul liderilor ca agenți ai schimbării, s-a remarcat că importanța leadership-ului depinde de starea societății, de structura instituțiilor publice și de tipul de reformă adoptat.

Leadership-ul are înțelesuri diferite pentru persoane diferite. În trecut, pentru mulți, imaginea unui lider era aceea a unei persoane înțelepte, paternaliste, care ia toate deciziile și conduce de una singură organizația publică. Imaginea leadership-ului se bazează pe cerințele istorice și pe caracteristicile societății și ale guvernelor care le servesc. Societatea din Republica Moldova totuși devine mai diversă și instituțiile publice devin, astfel, mai flexibile. Noile situații apărute cer noi tipuri de lideri.

Leadership-ul joacă un rol important în implementarea reformei, pentru că implică două din cele mai importante aspecte ale reformei: [6, p. 82]

1. schimbarea;

2. oamenii.

Leadership-ul se manifestă doar în relațiile dintre oameni. Liderii eficienți inspiră oamenii. Schimbarea instituțiilor publice reprezintă cu adevărat schimbarea mentalității și comportamentului angajaților, ceea ce înseamnă că instituțiile care trec prin reformă au nevoie de leadership. Liderii, în cadrul instituțiilor publice, pot ajuta la răspândirea, promovarea și menținerea noilor valori ce sunt necesare pentru o reformă a sectorului public de succes.

În timp ce leadership-ul public include în mod clar conducătorii administrației locale, ca și liderii politici, viziunea leadership-ului în viitor tinde să devină mai largă. Acesta include lideri ca agenți de schimbare răspândiți în cadrul organizațiilor publice pentru a continua procesul reformei. Liderii se dovedesc a fi eficienți prin abilitatea lor de a convinge, de a motiva angajații publici și de a le orienta eforturile pentru o cauză comună.

Republica Moldova nu are pusă la punct o strategie sistematică de dezvoltare a leadership-ului, ca parte a procesului de reformă. Unele țări dezvoltate au început deja să elaboreze o astfel de strategie, iar alte țări au deja o astfel de strategie. De exemplu, Marea Britanie a stabilit recent un model de dezvoltare a leadership-ului în sectorul public.

Guvernul Norvegiei se află acum într-un proces de reînnoire a planurilor sale strategice pentru leadership în serviciile civile, pentru a reflecta interesul crescut al sectorului public pentru schimbare.

În unele țări ca Suedia și U.S.A. s-au creat noi instituții pentru identificarea viitorilor lideri în sectorul public și pentru dezvoltarea profesională a acestora. În Suedia, Consiliul Național pentru Calitate și Dezvoltare a fost creat recent, având ca principală sarcină identificarea potențialilor lideri. [6, p. 91]

Între timp, unele țări tind să dezvolte programele existente de management public pentru a include programe de dezvoltare a leadership-ului. Unul dintre aceste programe de dezvoltare a leadership-ului din Finlanda include crearea unui nou program de dezvoltare a managementului, după evaluarea celui anterior. În Olanda, Serviciul Public Superior a fost lărgit pentru a include toți conducătorii de la nivelurile înalte din administrația publică pentru a se descurca cu nevoia crescută de lideri la nivelul superior al administrației publice.

Dezvoltarea viitorilor lideri în administrația publică are un accentuat caracter practic și va trebui să fie discutată pe larg.

Principalii pași care ar putea fi urmați sunt: [2, p. 45]

1. *Identificarea potențialilor lideri.* Pentru aceasta, instituțiile publice ar trebui să definească și să măsoare competențele leadership-ului în interiorul personalului deja existent. Alt mod este de a recruta acești viitori lideri din rândul absolvenților universităților de profil din țară.

2. *Încurajarea,* motivarea și pregătirea este o măsură la fel de importantă pentru dezvoltarea leadership-ului, odată ce au fost găsite persoanele sau candidații potriviți. Un sistem de monitorizare și de pregătire a liderilor trebuie să asigure responsabilități crescute pentru cei ce se ocupă de dezvoltarea noilor generații de lideri. Nu trebuie subestimată importanța pregătirii continue a viitorilor lideri.

3. *Alocarea unui timp mai îndelungat* de către conducătorii instituțiilor publice pentru dezvoltarea liderilor din subordine este crucială pentru programul de dezvoltare a leadership-ului. Cercetările au arătat că una dintre cele mai bune metode în afacerile private de succes este ca managerii de nivel superior să petreacă aproximativ 25% din timpul lor dezvoltând viitorii lideri ai instituției publice.

4. *Crearea corespondenței între performanțe și recompense* pentru un leadership mai eficient încurajează funcționarii publici să-și îndeplinească mai bine sarcinile și atribuțiile și să-și atingă potențialul maxim, contribuind la eforturile durabile ale instituției de a dezvolta viitorii lideri.

Țările dezvoltate au o varietate de abordări pentru dezvoltarea propriilor lideri din administrația publică. Cum am menționat mai sus, unele țări au creat instituții specializate pentru dezvoltarea leadership-ului. În plus, unele țări se pare că au pus accentul pe pregătirea și oferirea de cursuri pentru dezvoltarea liderilor. De exemplu, Austria, Belgia, Finlanda, Japonia, Coreea, Olanda, Polonia și Portugalia au oferit cursuri de pregătire pentru conducătorii administrației publice centrale și locale. [3, p. 96]

Olanda deja a adoptat, iar Islanda plănuiește să adopte metodele de „pregătire și consiliere” pentru liderii existenți și pentru cei viitori, în cooperare cu profesioniștii atât din sectorul public cât și privat.

Islanda are o abordare interesantă pentru dezvoltarea leadership-ului, prin care guvernul sprijină liderii să organizeze și să dezvolte rețele de cooperare între ei, fără intervenții ale instituțiilor din care fac parte. Această abordare s-a dovedit foarte utilă în ceea ce privește împărtășirea valorilor și intereselor comune ale liderilor, precum și în ceea ce privește învățarea unul de la celălalt.

În Polonia, Actul Serviciilor Civile a introdus un program strategic de management pen-



tru directorii administrației publice. Totuși se pare că un impediment major îl constituie cultura politică și organizațională. În prezent, chiar și conducătorii sectorului public se tem de metodele moderne de resurse umane din managementul public, devenind ei înșiși obstacole în calea obținerii potențialului maxim al personalului și a beneficiilor de noi structuri instituționale. [3, p. 112]

Deși Republica Moldova a înregistrat îmbunătățiri în ultimul timp, se menționează foarte puțin despre femeile lideri din administrația publică.

Situația femeilor lideri în administrația publică locală pare să fie una dintre cele mai neexplorate zone în ceea ce privește problematica leadership-ului.

Considerăm că pe agenda guvernului, în ceea ce privește reforma, ar trebui să existe ca problemă principală și leadership-ul.

Sugestiile se pot concretiza în activități de leadership în cadrul unui proiect care se poate numi „Raport și studii de caz în promovarea leadership-ului în administrația publică locală din Republica Moldova”. [2, p. 48]

În implementarea acestui proiect, se pot crea planuri de acțiune. Posibile sugestii în dezvoltarea leadership-ului sunt:

- redactarea unei lucrări la nivel guvernamental despre leadership-ul eficient și eficace, care să acopere în principal rolul leadership-ului, caracteristicile sale și strategiile de dezvoltare ale acestuia;

- Guvernul, prin parteneriate cu organizațiile naționale și internaționale, să organizeze o serie de seminare pentru funcționarii de vârf și de mijloc din administrația publică;

- publicarea unor materiale cu modele viabile și practici pentru strategia de dezvoltare a leadership-ului în sectorul public;

- identificarea rolului și funcțiilor leadership-ului în viitor;

- considerarea competențelor viitorilor lideri în contextul dat de spațiu și timp;

- atragerea potențialilor lideri către administrația publică și dezvoltarea carierelor acestora;

- identificarea barierelor care împiedică femeile să devină lideri de top în administrația publică locală și încurajarea femeilor să ocupe poziții de vârf în ierarhia sectorului public.

Pe baza proiectului creat, „Raport și studii de caz în promovarea leadership-ului în administrația publică din Republica Moldova”, Guvernul poate coopta diferiți parteneri de dialog pentru a discuta prioritățile prezente și viitoare ale activităților de reformă pentru dezvoltarea leadership-ului în sectorul public. [2, p. 49]

Pe măsură ce societatea continuă să se schimbe rapid, soluțiile trecutului nu mai sunt suficiente. Nu numai că nu există o soluție care să fie valabilă pentru toate țările, ci și Republica Moldova ar trebui să folosească reforma pentru a crea instituții publice care să se poată adapta constant la schimbările din societatea noastră și din mediul internațional.

În fața provocărilor și a oportunităților aduse de globalizare, a evoluției rapide a tehnologiilor, a modificărilor demografice, a creșterii așteptărilor cetățenilor și a competiției din partea sectorului privat, Guvernul Republicii Moldova trebuie să învețe să continue explorarea și exploatarea a noi mijloace pentru îmbunătățirea situației administrației publice.

Republica Moldova trebuie să apeleze la organizații interne și internaționale care sunt pregătite să-și folosească ideile într-o perspectivă unică pentru a determina funcționarii publici să identifice noile oportunități ale administrației publice.

În concluzie, în ciuda schimbărilor în conceptul de organizație, leadership-ul de succes depinde în mod fundamental de interacțiunea dintre cei ce îl urmează pe conducătorul organizației în îndeplinirea obiectivelor acesteia, intervenția conducerii, recunoașterea rezultatelor acestei intervenții și schimbările efective. Toate acestea sunt elemente esențiale ale leadership-ului.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Dardac N., Leadership-ul schimbării în nouă economie românească, În: *Materialele Conferinței Internaționale de cercetare, Curtea de Argeș, România, 2008*. În: <https://www.scribd.com/document/126014294/Leadershipul-Romanesc>
2. Cojocaru S., Butnaru V., Tofan T., Leadership-ul modern și impactul acestuia asupra bunei guvernări. Publicat în: *Management intercultural, volumul XV, nr. 3 (29), 2013, p.p. 42-52*.
3. Covey R. S., *Etica liderului eficient sau conducerea bazată pe principii*, Ed.: Alfa, București, 2000, 155 p.
4. Maxwell J. *Cele 21 de legi supreme ale liderului*. Ed.: Amaltea, București, 1998, -180 p.
5. Maxwell J. *Cele 5 niveluri ale leadership-ului, metode testate pentru a-ți atinge potențialul maxim*. Ed.: Amaltea, București, 2012, 185p.
6. Maxwell J. *Liderii buni pun întrebări extraordinare. Bazele unui leadership de success*. Ed.: Amaltea, București, 2015, 165 p.

## ACTIVITĂȚI DE COMBATERE A NECONFORMITĂȚII FISCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

### ACTIVITIES TO COMBAT FISCAL NON-COMPLIANCE IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Veronica HOMOV,  
master în științe economice,  
Serviciul Fiscal de Stat

#### SUMMARY

*Fiscal non-compliance is in various forms, making it difficult to detect individuals who deliberately choose either to declare lower incomes or to fail to meet their tax obligations in any way. There are also cases where noncompliance occurs due to negligence or misunderstanding of taxpayers' legislation.*

*This article presents the activities for combating fiscal non-compliance carried out by the State Tax Service of the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *Serviciul Fiscal de Stat, neconformitate fiscală, administrare fiscală, obligație fiscală etc.*

Serviciul Fiscal de Stat a prevăzut în Programul de conformare voluntară pentru anul 2018 un ansamblu de acțiuni aplicate în continuu față de contribuabil. Eficiența acestora este determinată de profesionalismul funcționarului fiscal, corectitudinea selectării contribuabilului și atribuirea acestuia a tratamentului de conformare corespunzător.

Deoarece formarea bugetului țării depinde de nivelul de conformare a contribuabililor, în acest scop Serviciul Fiscal de Sta a depus eforturi direcționate spre monitorizarea contribuabililor ce înregistrează riscuri de neconformare fiscală. [1]

O atenție deosebită a fost atrasă riscurilor de interpretare incorectă a legislației fiscale, astfel în scopul micșorării impactului acestui risc, SFS a întreprins un șir de măsuri, acțiuni și procedee care s-au manifestat prin:

1. Contactarea contribuabilului, expedierea/înmânarea scrisorilor de conformare, prin care contribuabilii au fost informați referitor la prevederile legislației în vigoare, principalele riscuri presupuse în activitatea contribuabilului, prin urmare, SFS venind cu recomandările de rigoare.

Practica înmânării scrisorilor de conformare este una răspândită și se aplică față de toți contribuabilii din toate ramurile economiei naționale, nu doar contribuabililor incluși în Programul de conformare.

2. Organizarea și desfășurarea ședințelor/seminarelor de conformare, în cadrul acestora contribuabilii au fost informați despre intențiile SFS care nu au ca scop sancționarea contribuabililor, dar instituirea unui cadru unitar al relațiilor de parteneriat în raport cu mediul de afaceri și cetățeni, bazat pe încrederea și susținerea reciprocă, ceea ce va condiționa reducerea considerabilă a cazurilor de încălcare a legislației fiscale și, respectiv, a sancțiunilor aplicate contribuabililor.

3. Efectuarea vizitelor fiscale, or vizita fiscală implică următoarele măsuri:

- acordarea de sprijin explicativ-consultativ privind aplicarea legislației fiscale;
- stabilirea datelor de ordin general despre activitatea contribuabilului;
- identificarea deficiențelor și prevenirea acțiunilor ilegale. [1]

SFS în activitatea sa se conduce de sloganul „Funcționarul fiscal – în serviciul contribuabilului”, ceea ce presupune utilizarea preponderentă a metodelor de educare și instruire atât a contribuabililor, inclusiv a cetățenilor, cât și a funcționarilor fiscali. Practica demonstrează că înăsprirea fiscalității duce doar la creșterea evaziunii fiscale.

Este de menționat că SFS dispune de toată baza legală, de suportul instituțiilor de ocrotire a normelor de drept, cât și de capacități și instrumente proprii pentru a interveni eficient și operativ în cazurile în care se vor depista elemente de neconformare fiscală.

În vederea realizării sloganului „Funcționarul fiscal - în serviciul contribuabilului” și optimizării activității de administrare fiscală, SFS acordă un șir de servicii contribuabililor expuse pe pagina oficială a SFS [www.sfs.md](http://www.sfs.md), <https://servicii.gov.md/>.

Ca rezultat al acțiunilor întreprinse de către SFS, în perioada anului 2017, față de contribuabilii incluși în Program se constată o creștere a obligațiilor fiscale achitate și calculate la bugetul public național față de anul 2016 și anume:

- obligațiile fiscale achitate la bugetul public național de către contribuabilii monitorizați constituie 2 050 628 mii lei, ceea ce reprezintă 460 834,5 mii lei mai mult comparativ cu perioada similară a anului precedent – majorare cu 29 %;

- obligațiile fiscale calculate la bugetul public național constituie 1 932 630 mii lei, ceea ce reprezintă cu 274 011,4 mii lei mai mult comparativ cu anul precedent – majorare cu 16,5%. [3]

Totodată, SFS a desfășurat, în perioada anului 2017, un șir de campanii de informare a contribuabililor cu riscuri de neconformare și din alte domenii de activitate decât cele prevăzute în Programul de conformare și anume:

Campania de informare/conformare și verificare a onorării obligațiilor la darea în locațiune/chirie a imobilelor - ca rezultat al acțiunilor întreprinse, în perioada anului 2017 au fost identificate 7 366 persoane fizice ce dau în locațiune/chirie bunuri imobile, din ele 4 915 persoane fizice s-au conformat prevederilor legislației în vigoare și au înregistrat la SFS contractele de locațiune/chirie. Totodată, au fost efectuate 295 controale fiscale în urma cărora au fost calculate plăți suplimentare la bugetul public național în sumă de 1 372 565 lei. [6]

1. Campania de conformare a persoanelor ce prestează servicii în cadrul ceremoniilor - în cadrul campaniei au fost identificate persoane fizice care activează în domeniu, fiind conformați 785 de cetățeni, prin obținerea patentei de întreprinzător.

2. Campania de informare a contribuabililor cu privire la aspectele fiscale privind desfășurarea activității de întreprinzător de către persoanele fizice - acțiunea cu genericul „Activează legal – activează în siguranță” s-a desfășurat în toate piețele de pe întreg teritoriul țării, fiind înmânate contribuabililor 14 364 pliante informative.

3. Campania de informare a contribuabililor care sunt în zona de risc de utilizare a muncii nedeclarate și achitarea salariului „în plic” - SFS a asigurat organizarea acțiunilor de conformare voluntară a contribuabililor care sunt în zona de risc de utilizare a muncii nedeclarate și achitarea salariului „în plic” în scopul acordării de sprijin explicativ - consultativ privind aplicarea legislației în vigoare asupra aspectelor ce vizează rapoartele de muncă:

- au fost organizate 440 ședințe de informare;
- au fost remise 1 787 scrisori în adresa contribuabililor selectați cu scop de conformare voluntară;
- au fost distribuite 2 240 pliante informative angajatorilor și angajaților (nu salariului „în plic”);
- au fost derulate 31 acțiuni de informare în masă prin mijloace mass-media;
- au fost efectuate 2206 vizite fiscale.

5. Campania de informare a agenților economici care prestează servicii și a comercianților care își desfășoară activitatea pe teritoriul parcurilor/zonelor de agrement publice - în scopul prevenirii cazurilor de încălcare fiscală, promovare la conformare benevolă, au fost desfășurate măsuri educative prin ieșirea la fața locului a funcționarilor fiscali la agenții economici prestatori servicii sau comercianți pe teritoriul parcurilor/zonelor de agrement publice, cu identificarea persoanelor care desfășoară activitate de întreprinzător. Funcționarii fiscali au explicat comercianților care sunt principalele drepturi și obligații fiscale, fiind înmânate pliante informative cu mesaje de conformare și descrierea succintă a etapelor de înregistrare a activității de întreprinzător. [4]

Programul de conformare pentru anii 2018 – 2019 are drept obiectiv strategic pentru Serviciul Fiscal de Stat promovarea continuă a spiritului de conformare voluntară a contribuabililor din Republica Moldova la prevederile legislației fiscale, utilizând în acest scop o gamă largă de instrumente orientate, în primul rând, spre o deservire și tratare corectă a contribuabililor. [4]

Programul de conformare a contribuabililor este un plan de nivel înalt care reunește într-un singur document o descriere a celor mai semnificative riscuri de neconformare fiscală identificate în sistemul fiscal și stabilește tratamentele de conformare, modul în care SFS intenționează să răspundă acestor riscuri.

Scopul Programului de conformare a contribuabililor pentru anii 2018 - 2019 este de a identifica și de a răspunde riscurilor de neconformare fiscală din sistemul fiscal printr-o serie de măsuri care vizează principalele cauze ale inconsecvenței comportamentale.

Iar, obiectivul acestui Program este de a obține un impact cât mai larg posibil privind respectarea voluntară a legislației fiscale.

Programul de conformare învederează faptul că vor fi aplicate măsuri disciplinare sub formă de amenzi și penalități oricărui contribuabil indiferent de poziția sa, în cazul încălcării prevederilor legislației fiscale cu bună știință sau din greșeală. Acest Program este bazat pe utilizarea eficientă a sistemului de gestionare a riscurilor.

Gestionarea riscurilor de conformare este un proces conceput pentru promovarea conformării fiscale voluntare prin identificarea riscurilor din activitatea contribuabililor și aplicarea celor mai simple și mai eficiente tratamente pentru a atenua riscurile de neconformare și a spori nivelul de conformare fiscală voluntară. [4]

Gestionarea riscurilor, de asemenea, este un proces sistemic, în care administrația fiscală face alegeri deliberate asupra tratamentelor de conformare, bazate pe cunoașterea comportamentului fiecărui contribuabil în parte, care ar putea fi utilizate pentru stimularea în mod efectiv a conformării voluntare și prevenirea eschivării de la achitarea și calcularea impozitelor, taxelor și altor plăți obligatorii.

Complexitatea contextului economic al ultimilor ani și presiunile în creștere generate de procesul de globalizare a determinat SFS să identifice noi vectori de eficientizare a activității. Identificarea și fiscalizarea veniturilor real obținute de unele categorii de persoane fizice, considerate cu risc fiscal, reprezintă o miză cu o importanță deosebită pentru SFS. În acest context, o categorie de contribuabili, care face obiectul unei atenții speciale, o reprezintă segmentul persoanelor fizice, datorită complexității și dimensiunii afacerilor și fluxurilor financiare pe care le gestionează, precum și impactului semnificativ asupra sistemului general de impozitare a veniturilor pe care îl are conformarea sau neconformarea fiscală a acestora.

Reieșind din volumul de informații deținute de către SFS cu referire la intrările și ieșirile de active înregistrate de persoane fizice în comparație cu veniturile legale obținute și declarate, SFS planifică în perioada anilor 2018-2019 de a selecta un eșantion de persoane fizice în vederea aplicării măsurilor de conformare voluntară. [5]

Acordarea posibilității persoanei fizice de a se conforma la prevederile legislației fiscale,

anterior aplicării măsurilor de conformare forțată, va crește gradul de încredere în activitatea desfășurată de SFS și va contribui la reducerea cheltuielilor legate de aplicarea procedurilor de control.

Astfel, persoana fizică fiind informată despre includerea acesteia în lista persoanelor fizice posibile aplicării estimării veniturilor prin metode indirecte, va fi determinată de a-și onora benevol obligațiile față de bugetul public.

Tratamentul de conformare voluntară va fi aplicat cu prudență față de un eșantion de contribuabili selectați, care se va aprecia cu risc minim, inclusiv fiind admisă nerespectarea legislației fiscale din imprudență și nu cu rea intenție. [5]

Persoanelor fizice selectate li se va prezenta informația cu referire la datele disponibile fiind solicitată conformarea acestora ori prezentarea de argumente privind lipsa obligațiilor fiscale.

Începând cu anul 2018, prin prisma modificărilor operate la articolul 901, alin. (35) din Codul fiscal, organul fiscal va estima venitul persoanei fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător prin metode și surse indirecte, în cazul neînregistrării contractului de locațiune, arendă, uzufruct al proprietății imobiliare și neachitării impozitului din venitul obținut, în conformitate cu prevederile articolului 189 și 225 din Codul fiscal. [2]

În scopul optimizării procesului de administrare fiscală, evitării cazurilor de sancționare a contribuabililor, o etapă importantă o constituie procedura de conformare și verificare a persoanelor fizice care transmit bunuri imobile în locațiune. Astfel, măsurile de conduită și gestionare a dialogului cu contribuabilul de către funcționarii fiscali în cadrul acțiunilor de conformare vor fi efectuate conform Îndrumarului privind conformarea și verificarea persoanelor fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător și transmit proprietăți imobiliare în posesie și/sau folosință (locațiune, arendă, uzufruct), aprobat prin Ordinul SFS nr. 46 din 02.02.2018.

Contribuabilii sunt mult mai receptivi la respectarea obligațiilor fiscale în mod voluntar atunci când autoritățile fiscale îndeplinesc anumite cerințe, precum orientarea către servicii de îndrumare fiscală și aplicarea unui sistem fiscal corect. Strategia de dezvoltare a Serviciului Fiscal de Stat pentru anii 2016 – 2020 propune introducerea unor noi obiective de realizare a veniturilor bugetare în scopul creșterii conformării voluntare și îmbunătățirii relației cu contribuabilii, precum: stimularea conformării voluntare la declarare și plată, revizuirea procedurilor de administrare fiscală, creșterea calității serviciilor destinate contribuabililor, creșterea transparenței SFS și a rolului său de prevenție. [3]

## BIBLIOGRAFIE

1. Balteș N. Strategia de conformare fiscală și profilul de risc al contribuabililor. Contabilitatea, expertiza și auditul financiar, nr. 10, anul 2017.
2. Legea pentru punerea în aplicare a titlului V al Codului fiscal nr. 408-XV din 26.07.2001. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 08.02.2007 (ediție specială).
3. Strategia de dezvoltare a Serviciului Fiscal de Stat pentru anii 2016-2020. În: [www.sfs.md](http://www.sfs.md)
4. Conformarea contribuabililor cu riscuri de neconformare fiscal 12.12.2018). În: <https://monitorul.fisc.md>
5. Ordinul SFS nr. 106 din 28.02.2018 cu privire la aprobarea Programului de conformare voluntară a contribuabililor pentru anii 2018 – 2019 În: [www.intern.sfs.md](http://www.intern.sfs.md)
6. Ordinul SFS nr. 46 din 02.02.2018 Îndrumarului privind conformarea și verificarea persoanelor fizice care nu desfășoară activitate de întreprinzător și transmit proprietăți imobiliare în posesie și/sau folosință, (locațiune, arendă, uzufruct). În: [www.intern.sfs.md/](http://www.intern.sfs.md/)

## ATELIERUL V

### ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

#### ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE PRIN IMPLEMENTAREA SISTEMULUI ELECTRONIC DE ACHIZIȚII M-TENDER ÎN REPUBLICA MOLDOVA

#### ENSURING DECISIONAL TRANSPARENCY THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC PROCUREMENT SYSTEM M-TENDER IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ion CIOBANU,  
doctor, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

Ana JOSAN-ȚĂRANU,  
specialist în achiziții publice,  
Agenția de Dezvoltare Regională Nord

#### SUMMARY

*The current trend across the world is to develop electronic platforms to ensure the publicity of procurement opportunities and greater transparency in decision-making.*

*The Republic of Moldova is also at an important stage of implementing technologies in the public procurement system. With the help of modern technologies, the procurement process will run electronically on-line. Electronic procurement simplifies the entire procurement process, making procedures more efficient, more transparent and accessible to the whole of society. The creation of an efficient and credible public procurement system is one of the fundamental elements of the socio-economic development process of the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *public procurements, electronic platforms, civil servants, electronic procurement, public transparency.*

Tendința actuală peste tot în lume este de a dezvolta platforme electronice pentru a asigura publicitatea oportunităților de achiziții și sporirea transparenței în procesul decizional.

Republica Moldova se află, de asemenea, la o etapă importantă de implementare a tehnologiilor în sistemul achizițiilor publice. Cu ajutorul tehnologiilor moderne, procesul de achiziții publice se va derula electronic, în regim on-line.

Achizițiile electronice simplifică întregul proces al achizițiilor publice, făcând procedurile mai eficiente, mai transparente și accesibile pentru întreaga societate.

Crearea unui sistem eficient și credibil de achiziții publice reprezintă unul dintre elementele fundamentale ale procesului de dezvoltare socioeconomică a Republicii Moldova.

În scopul implementării titlului V, capitolul 8 din Acordul de Asociere dintre Republica Moldo-



va, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia, precum și în vederea realizării măsurilor pentru punerea în aplicare a Acordului privind achizițiile publice, întocmit la Marrakech la 15 aprilie 1994 și Acordului privind achizițiile publice, modificat prin Protocolul de modificare a acestuia, întocmit la Geneva la 30 martie 2012, Guvernul a aprobat Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 care urmărește obiectivele:

- asigurarea unui proces de achiziții deschis, transparent și conform;
- realizarea îmbunătățirilor continue în toate categoriile de cheltuieli prin intermediul unor procese de achiziții transparente și echitabile;
- promovarea egalității de șanse pentru toate întreprinderile;
- lucrul în parteneriat cu sectorul privat și cu alte organizații pentru a obține valoare pentru bani (raportul calitate-preț), prestarea serviciilor calitative și eficiente. [1]

Scopurile strategiei se referă la creșterea transparenței pe toată durata ciclului de achiziție, asigurarea condițiilor de concurență loială pentru ofertanți și reducerea fraudelor și corupției din sistem. Dintre toate, transparența este, de fapt, instrumentul care, aplicat corespunzător, creează spațiu pentru concurență sănătoasă, dar și poate contribui semnificativ la reducerea corupției. Or, datele deschise în achiziții publice permit oricărei persoane să urmărească întregul proces de achiziție, de la planificare până la implementarea contractului și modificărilor care survin. Actualmente, peste tot în lume, există tendința de a dezvolta platforme de date deschise, cu instrumente moderne de căutare și analiză, într-o manieră accesibilă oricărui cetățean. [2, p. 9]

De altfel, la data de 30.11.2016, a fost semnat un Memorandum între Ministerul Finanțelor, Agenția Achiziții Publice, Centrul de Guvernare Electronică, mai multe asociații de business, ONG-uri, dar și companii din sectorul IT, care vor oferi platforme de tranzacționare pentru achizițiile publice în format electronic. Proiectul reprezintă un parteneriat unic care are scopul să dezvolte e-achizițiile în Republica Moldova. [3]

Ca urmare, în baza unui acord intern al Ministerului Finanțelor, autoritățile administrative din subordine și însuși Ministerul, din 01.01.2017, la realizarea achizițiilor publice de valoare mică, utilizează în regim pilot, noul sistem de achiziții publice – M-Tender. Conform scrisorii nr.12/AP-09/101 din 02.05.2017 a Ministerului Finanțelor adresată ministerelor și altor autorități administrative centrale și locale, se face referire la avantajele și beneficiile acestui sistem îndemnând, de altfel, și alte autorități contractante să utilizeze noul instrument care asigură transparența în procesul decizional și buna gestionare a banilor publici.

În același context, putem menționa că la începutul anului 2018, în sistemul M-Tender sunt înregistrate în calitate de autorități contractante 253 de instituții care de la lansarea proiectului au anunțat 1574 de proceduri de achiziții publice, la care au participat 806 operatori economici, în rezultatul acestor achiziții fiind economisite resurse financiare în cuantum de 3 138 122 lei. [4]

Aplicând sistemul de achiziții publice electronice, autoritățile contractante aspiră pentru o mai bună guvernare nu doar prin creșterea competitivității, ci, de asemenea, pentru sporirea transparenței și combaterea nivelului corecțional.

Tranziția la comunicarea electronică pe deplin în cadrul achizițiilor publice va conduce la reducerea poverii administrative pentru afaceri și realizarea economiilor substanțiale de fonduri, timp și capacitate administrativă. Introducerea achizițiilor publice electronice constituie o componentă esențială a reformei achizițiilor publice. De fapt, potrivit Notei informative la proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice ” (Mtender)”, achizițiile publice electronice au ca efect următoarele efecte pozitive:

- micșorează cheltuielile guvernamentale între 5% și 30%;
- sporesc acoperirea oportunităților de achiziții publice, ceea ce duce la creșterea numărului de oferte;
- economisesc resurse esențiale pentru tipărire, economiile estimate fiind cuprinse între 150 și 1200 lei per procedură de achiziție;
- micșorează timpul procesului de achiziții de la 20 până la 40 la sută.

Actualul sistem de achiziții publice electronice SIA „RSAP” este tehnologic depășit și nu conține funcționalități care să asigure desfășurarea în formă electronică a întregului proces de achiziții și, în același timp, diferă conceptual de noul sistem „MTender”.

SIA „RSAP”, după 5 ani de la lansare în regim pilot, este utilizat de circa 7% din totalul autorităților contractante înregistrate, fiind aplicat doar pentru unele proceduri de achiziții publice și nu include funcționalități pentru desfășurarea întregului proces de achiziții. [5]

Sistemul actual este integrat doar cu două servicii de guvernare electronică (MPass și MClo-ud). Această arhitectură a SIA „RSAP” nu a fost dezvoltată conform standardelor de date existente la nivel național sau internațional. În consecință, sistemul actual nu acceptă integrarea Standardului privind datele deschise. Prin urmare, se constată necesitatea de a dezvolta un nou sistem dacă se dorește includerea Standardului privind datele deschise (OCDS) sau a oricărui alt standard.

Printre avantajele și beneficiile Sistemului „MTender” pot fi evidențiate:

- economisirea resurselor financiare, datorită obținerii unor prețuri mai competitive și faptului că nu sunt implicate costuri suplimentare legate de procedurile desfășurate pe hârtie, precum și sunt reduse costurile de tranzacționare;
- concurență sporită – mai multe oferte oferă posibilitatea de a obține bunul/serviciul de o calitate înaltă la un preț avantajos;
- întreg procesul de comunicare se desfășoară online, orice întrebare și răspuns corespunzător sunt vizualizate pe portalul unic și pe toate platformele în regim de timp real, astfel nu este necesar de a-i informa suplimentar pe ceilalți participanți la procedură (toți vad totul);
- transparență sporită – un argument forte în favoarea autorităților contractante care își desfășoară activitatea transparent și onest;
- desfășurarea întregii proceduri de achiziții publice în format electronic, inclusiv managementul contractului, simplifică procesul de evidență a procedurilor, precum și modul de realizare a acestora. [6]

De fapt, care este avantajul implementării sistemului M-Tender. În primul rând, să excludă hârtia din procesul de achiziție publică, în special când ne referim la depunerea ofertelor.

Implementarea acestui sistem va duce la diminuarea costurilor administrative din contul reducerii volumului hârtiei și al tehnicii de birotică utilizate în procesul de circulație a documentelor de achiziție publică.

Totodată, acest lucru va permite transmiterea ofertelor în format electronic tuturor autorităților contractante din țară. Este important de menționat că implementarea sistemului electronic de achiziții publice va asigura un grad sporit de securitate și confidențialitate a documentelor prezentate de către operatorii economici la procedurile de achiziție publică, indiferent de tipul procedurii și de suma estimativă a contractului.

La fel, putem menționa și faptul că din moment ce sistemul electronic M-Tender va fi dezvoltat și adaptat la cerințele maxime de funcționare, acesta va avea un impact pozitiv și asupra mediului concurențial, deoarece în țara noastră se observă o tendință de participare la procedurile de achiziție doar a operatorilor economici naționali și, deopotrivă, internaționali. Acest sistem oferă posibilitatea ca contractanții externi să concureze pe piața autohtonă în condiții similare.

Procesul electronic de achiziție este unul mai simplificat comparativ cu cel pe format hârtie,

acest fapt se datorează sistemului dezvoltat care permite plasarea ofertelor (specificația tehnică/specificația de preț/documentele de calificare) online, iar participarea este una foarte simplă.

Pentru a participa ca ofertant în cadrul unui tender online, este nevoie pentru început de a vă înregistra în sistem, această operațiune se efectuează prin intermediul uneia dintre platformele date ([www.yptender.md](http://www.yptender.md) / [www.achizitii.md](http://www.achizitii.md) / [www.e-tender.md](http://www.e-tender.md)) care sunt gestionate de operatori privați din domeniul tehnologiilor informaționale. Ca urmare a înregistrării în sistem, operatorul economic poate să depună oferte la tendere indicând suma ofertei și propunerea comercială. În propunerea comercială se indică specificațiile și caracteristicile tehnice ale bunurilor/serviciilor/lucrărilor care sunt propuse spre achiziționare. Ulterior, în cea de-a doua etapă are loc licitația publică în regim online, după finalizarea căreia instituția care a plasat anunțul despre achiziție poate solicita anumite documente care să confirme calitatea produsului. Acestea ar putea fi certificatul de înregistrare a companiei sau autorizația de funcționare. Însă aceasta nu este o regulă fixă. Documentele respective sunt prezentate direct cumpărătorului doar dacă instituția solicită acest lucru și nu sunt încărcate online. [7]

Datorită acesteia, vor fi identificate și eliminate barierele din calea agenților economici pentru a menține o piață concurențială și echitabilă.

Concurența limitată este un efect al participării restrânse a agenților economici la procedurile de achiziție, care, la rândul lor, conduce la alocarea ineficientă a banilor publici. Există cazuri care arată că un produs este cumpărat, de exemplu, cu 5 lei, pe când altă autoritate a procurat același produs cu 15 lei sau de 2-3 ori mai scump. Asemenea situații sunt inacceptabile, cu atât mai mult cu cât au fost constatate și în Raportul de Audit al performanței sistemului de achiziții publice, realizat de Curtea de Conturi. [8]

Frauda, corupția și conflictele de interese sunt preocupări majore în domeniul achizițiilor publice din Republica Moldova. Pierderile anuale aduse Republicii Moldova de pe urma actelor de corupție se cifrează în intervalul 8%-13% din Produsul Intern Brut sau de circa 11,8-17,7 miliarde de lei pentru anul 2016. Costul de corupției în achizițiile publice este de circa 20%-30%. [9]

Formula corupției în achizițiile publice este compusă din următoarele componente  $C=M+D-T-R$ , care se descifrează în felul următor ( $C$ =corupția/ $M$ =monopol/ $D$ =discreția/ $T$ =transparența/ $R$ =responsabilitatea). Astfel, analizând această formulă a corupției în achiziții publice, putem constata că, sporind gradul de transparență și responsabilitate, s-ar reduce substanțial valoarea corupției. Valorile înalte ale transparenței și responsabilității ar îmbunătăți mult calitatea discreției, ajustând-o cerințelor legale, necesităților reale și principiului valorii pentru bani.

În același context, autoritatea publică prin Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova „Privind aprobarea Planului sectorial de acțiuni anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020” stabilește, de asemenea, că principalele probleme cu care se confruntă sistemul achizițiilor publice, ca fiind un domeniu vulnerabil la riscurile de fraudă și corupție, sunt:

- cadrul legal privind achizițiile nu reglementează unele sectoare importante;
- modul actual de organizare și desfășurare a procesului de achiziții, lipsa controalelor și altor instrumente de prevenire eficiente creează condiții pentru manifestarea riscurilor de fraudă și corupție;
- problemele invocate de operatorii economici participanți la procesul de achiziții publice;
- impactul redus al activității instituțiilor de supraveghere, control, soluționare a contestațiilor și expertiză în prevenirea riscurilor de fraudă și corupție în procesul de achiziții publice;
- probleme legate de sisteme informaționale în achiziții și achiziții electronice;

- domeniul parteneriatului public privat și concesiunilor necesită o atenție sporită;
- interesul scăzut al societății civile reduce oportunitățile de identificare a riscurilor de fraudă și corupție.

Transparența redusă a procesului de achiziții, care, de fapt, se manifestă prin următoarele forme:

- Lipsa informațiilor publice privind achizițiile planificate și efectuate pe paginile web ale autorităților contractante, precum și abordării unice privind publicarea acestora.

- Interpretarea subiectivă a prevederilor legale ce țin de datele cu caracter personal și secret comercial, creează o barieră artificială pentru obținerea informațiilor privind achizițiile publice.

- Lipsa accesului la datele din contractele de achiziții publice și dosarele de achiziții face imposibil procesul de monitorizare a acestora de către părțile interesate.

- Neelaborarea și nepublicarea de către autoritățile contractante (grupuri de lucru pentru achiziții din cadrul acestora) a rapoartelor de monitorizare a executării contractelor de achiziții.

- Aplicarea de către autoritățile contractante a procedurilor mai puțin transparente, semnarea contractelor directe, în mod netransparent, afectând competiția. La atribuirea acestor contracte cresc exponențial riscurile de fraudă, corupție și conflict de interese.

Analiza progresului implementării prevederilor Acordului de Asociere demonstrează că procesul de reforme este în curs de desfășurare și au înregistrate rezultate importante, printre care:

- crearea unei instituții independente pentru soluționarea contestațiilor;
- întărirea capacităților Agenției Achiziții Publice (de ex., reducerea numărului de activități birocratice și posibilitatea de a se concentra mai mult pe selectarea și identificarea furnizorului potrivit; dreptul de a constata contravențiile);
- asigurarea accesului reprezentanților societății civile în grupurile de lucru;
- pilotarea noului sistem de e-achiziții.

În concluzie, atestăm că procesul de implementare a e-achizițiilor este un proces în dezvoltare continuă, care asigură transparența sporită a procesului decizional în Republica Moldova, însă este necesar de îmbunătățit unele aspecte de funcționare a sistemului. Astfel, recomandăm de a îmbunătăți următoarele aspecte: 1) publicarea contractelor în M-tender; 2) să fie elaborat un compartiment aparte pe platformă la procedurile privind negocierile fără publicarea unui anunț prealabil.

## BIBLIOGRAFIE

1. Platforma electronică de achiziții publice. În: <https://mtender.gov.md/procurement/news/view?id=8>
2. Chivriga Viorel, Enachi Diana, Pîrvan Viorel, Ungureanu Carolina. Ghid pentru monitorizarea achizițiilor publice. Instrument pentru societatea civilă. Fundația Hanns Seidel. Chișinău, 2017, p. 9.
3. Semnarea Memorandumului privind inițiativa Ministerului Finanțelor, ONG-urilor locale și reprezentanților comunității de afaceri interesați să coopereze în vederea dezvoltării achizițiilor publice electronice transparente și eficiente în Moldova. În: <http://tender.gov.md/ro/content/semnarea-memoradumului-privind-ini%C8%9Biativa-ministerului-finan%C8%9Belor-ong-uri-lor-locale-%C8%99i>
4. <https://mtender.gov.md/>
5. Proiectul Planului sectorial anticorupție în domeniul achizițiilor publice pentru anii 2018-2020. În: <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4843>

6. Proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Conceptului tehnic al Sistemului Informațional Automatizat „Registrul de stat la achizițiilor publice (MTender)”. În: <http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=4825>

7. De ce documente ai nevoie pentru a participa la licitații? În: <https://achizitii.md/blog/3172710> (accesat la 23.04.2019).

8. Chivriga Viorel, Enachi Diana. Achizițiile publice în Republica Moldova - probleme, reglementări noi și reforme așteptate. În: [http://www.viitorul.org/files/5214294\\_md\\_economic\\_report.pdf](http://www.viitorul.org/files/5214294_md_economic_report.pdf)

9. Budianschi Dumitru. Costul corupției în Republica Moldova și cine îl suportă? În: <http://lapunct.md/wp-content/uploads/2017/11/Costul-coruptiei-in-Republica-Moldova-si-cine-il-suporta.pdf>

# FUZZY GOAL PROGRAMMING APPROACH TO DECISION MAKING: CASE OF MOLDOVA STOCK EXCHANGE

Peter DOSTÁL,  
professor, Brno University of Technology,  
Czech Republic

Zuzana JANKOVA,  
Ph.D Student, Brno University of Technology,  
Czech Republic

## SUMMARY

*This paper is focused on the problem and practical application of fuzzy mathematical programming to investment decision making process. Fuzzy logic uses vaguely characterized expert knowledge and allows the inclusion of subjective or intuitive characteristics of the expert in select models. Fuzzy logic is applied to investment instrument listed on the Moldova stock market. The fuzzy model contains two input variables and one output variable that determines whether the investment in a particular instrument is appropriate.*

**Keywords:** fuzzy logic, fuzzy mathematical programming, investment instrument, stock market.

**Introduction.** In the past few decades, most stock market analyzes have been derived using statistical time series models, but these models, as Kashpruk [2016] points out, are not suitable for researching nonlinear data. In addition, the stock market is a complex and dynamic system. To solve this problem, artificial intelligence models have been proposed, including artificial neural networks, genetic algorithms, and fuzzy logic. And the latter makes it possible to examine the imperfect knowledge of asset returns and the uncertainty associated with the behaviour of financial markets.

Fuzzy models are tolerant of inaccuracy, uncertainty and approximation. As a result, fuzzy logic has become popular among the academic community. Fuzzy logic allows you to cover inaccuracies and work with the meanings of natural language words in a relatively simple way. The reason why fuzzy logic works is quite surprising, because it uses vaguely characterized expert knowledge. It is the relationship between relevance and accuracy of information, the principle that the main representative of fuzzy logic Lotfi A. Zadeh [1978] called the principle of incompatibility. The potential of fuzzy logic to improve forecasting models can be found in various applications due to its known ability to bridge the gap between numerical data (quantitative information) and language expression (qualitative information).

As reported by Gupta et al. [2008] investment decisions need to be made with limited information because people do not have sufficient knowledge of the issue and generally cannot even determine the reasonable probability of alternative outcomes, so they must make decisions under uncertainty conditions. As Sheen [2005] points out, investors mostly have information that is characterized by language descriptions such as high risk, low profits, high interest rates, etc. Dostál [2018] states that the values of stock prices, commodities, currency rates, etc. are influenced by complex economic and psychological phenomena that contain

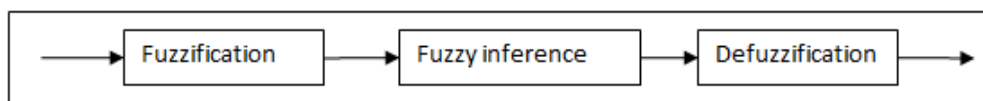
a high proportion of chaos. Artificial intelligence is the best that currently exists to process and evaluate economic and financial information and data. Similarly, Bao and Yang [2008] and Chang et al. [2011] add that it is reasonable to assume that because stock prices are influenced by deterministic and random factors, stock market forecasts can only be successful using tools and techniques that can overcome the problem of uncertainty, noise, and price non-linearity.

**Theoretical Background.** Watada [1997], in his paper, explores the vague targets for the expected return and risk to consider the problem of choosing a fuzzy portfolio. Carlsson et al. [2002] presented a possible approach to portfolio selection, provided that return of investment instrument are described by trapezoidal fuzzy numbers. Setnes and van Drempt [1999] examine the application of Takagi-Sugeno fuzzy models to the problem of stock market analysis. Different model structures are evaluated in a case study by modeling the Dutch AEX-price index. Simutis [2000] dealt with the analysis of a fuzzy expert system to support decision making with stock-based skills. Knowledge and stock data were formulated in terms of fuzzy variables and translated into a set of rules. Hiemstr [1994] concluded that fuzzy logic retains knowledge of stock market prediction and allows modelling of uncertainty and imperfect knowledge.

Dourra et al. [2002] use fuzzy information technology in their work through technical analysis. They simulate human behaviour in stock trading. The authors recommend fuzzy logic as a suitable method to solve the complexity of the stock market. Vercher et al. [2007] proposed two models of fuzzy portfolio selection, where they minimize the downside risk that is limited by the expected return. Othman and Schneider [2010] consider fuzzy logic to be easier and more beneficial for investors, based on a study conducted. Rao et al. [2017] argues that investment decisions based on a fuzzy model can be particularly useful for investors looking to minimize risk in solving their long-term investment portfolio. Brzeszczyński and Ibrahim [2019] design and evaluate a trading system that is conceptually close to fuzzy logic systems based on the «IF-THEN» rule. More specifically, it examines the extent to which foreign and domestic stock markets return signals of varying size and direction, helping to predict the performance of domestic capital markets. The reason for this is that if overnight foreign information is dependent on the direction and size of the domestic market's return on the next day, then foreign signals of different strengths should be expected to have a different impact.

**Research Methods.** Process of fuzzy logic includes three basic steps: fuzzification, fuzzy inference and defuzzification:

**Fig. 1.** Process of fuzzy logic.



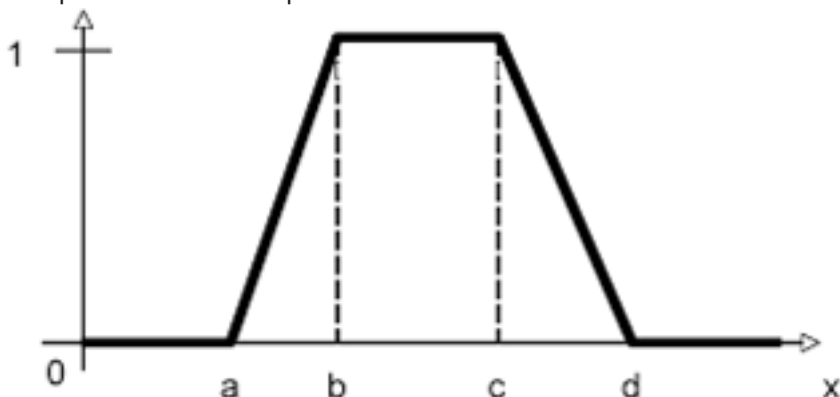
**Source.** Dostál, 2015.

Fuzzification inputs and outputs represents the three necessary steps. The first step is to transform the numeric variables into language variables. Each language variable represents a membership function for one input or output. The second step requires determining the number of membership functions. Choosing a low number of membership functions leads to fast convergence in near non-optimal solutions. Conversely, choosing a high number of membership functions leads to model overload. Some fuzzy modelling empirical studies such as Hachich et al. [2011] report that the number of membership functions usually ranges



from three to five. The final fuzzification step is to select the form of inputs and outputs. Input membership functions are represented by trapezoidal membership functions, as in Carlsson et al. [2002]. The trapezoidal function is shown in Figure 2.

**Fig. 2.** Trapezoidal membership function.



**Source.** Bobillo and Straccia, 2011.

Fuzzy rules allow to derive knowledge of the system state according to the language variables obtained by the fuzzification. This knowledge also has a language qualification. Usually, fuzzy rules are derived from experience gained by experts. This information is translated into simple rules to be used in the fuzzy inference process. There are several forms of rules and several associated operators. Usually, a rule of type <IF>, <THEN> is used. The purpose is to study and analyze the impact of each variable on the dynamics of investment instrument prices.

The last step is defuzzification. Each function is considered if the relevant state has a positive degree of membership or truth. This stage is the result of various factors of membership of input fuzzy sets that deal with the rule condition. The final value of the output is calculated as a weighted average of all linear functions and is weighted by the degree of truth. The article uses the Sugeno model.

### Research results.

*Financial Indicators.* The first problem of fuzzy modeling is to set the number of inputs and combinations between them. It is a common practice for different researchers to use many indicators and combine them in an effort to achieve good performance by having different ways of analyzing price movements. The model includes the revenue and risk of the companies under review.

Return provided by a given investment is a key stock investment indicator. Return can be understood as investor's reward for the risk taken.

$$r = \frac{\text{market price}_t - \text{market price}_{t-1}}{\text{market price}_{t-1}}$$

Risk may be characterized as the possibility of the expected return deviating from the real return. It is a certain degree of uncertainty related to the expected return.

$$\sigma = \sqrt{\frac{(\sum_{t=1}^T r_{it} - \bar{r}_{it})^2}{T - 1}}$$

*Examined Set.* The Moldova Stock Exchange acts as a market indicator and provides a place where supply and demand clash. The result is the best price for buyers and sellers, with the transaction being securities. The Stock Exchange of Moldova (MSE) was established in 1994. The first transactions on the stock exchange took place on June 26, 1995. Stock titles were selected on the official MSE website to enter the fuzzy model. Monthly stock price rates for 2018-2016 are used. A sample of the correct data is shown in Table 1.

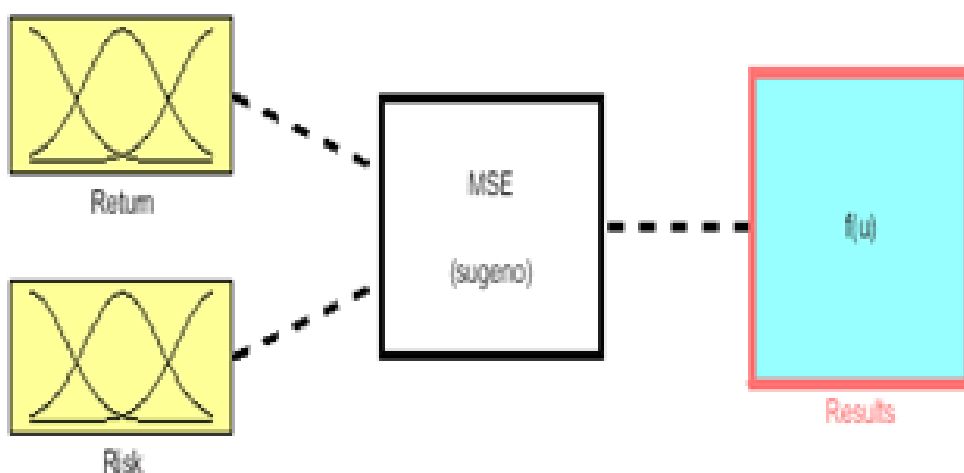
**Tab. 1.** Example of listed stocks on the Moldova Stock Exchange 2018-2016.

Year	Script	Return	Risk	Result
2018	1	3.03%	26.39%	0.5
2017	1	21.06%	3.97%	1
2016	1	-2.91%	0.64 %	0.25
2018	2	-10.00%	5.00 %	0
2017	2	-12.50%	3.31%	0
2016	2	8.89%	9.44 %	0.75
2018	3	41.82%	36.96%	1
2017	3	-24.65%	27.87%	0
2016	3	-0.61%	11.63%	0.25

**Source.** MSE, 2018.

*Proposed Model.* The created fuzzy model for investment decision making on MSE contains two input variables and one output variable. The Sugeno type fuzzy model is used. The fuzzy inference structure generated is shown in Figure 3. Figure 4 shows a graphical representation of the FIS surface.

**Fig. 3.** Fuzzy inference system for model.



The return and risk of membership functions are shown in Figure 5 and Figure 6. Trapezoidal membership functions are used. The fuzzy inference model is divided into five fuzzy sets (very high, high, medium, low, very low).

Fig. 4. A part of FIS surface.

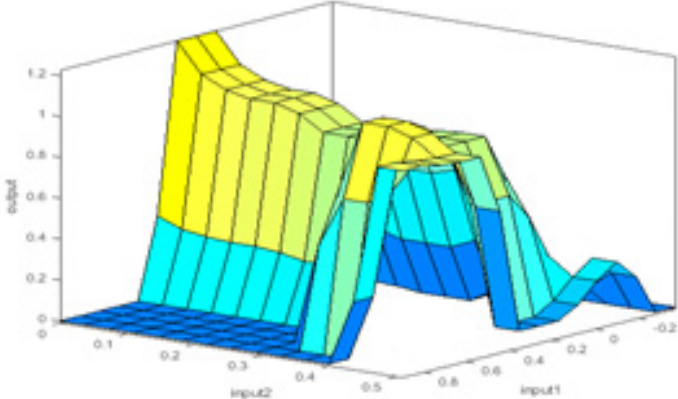


Fig. 5. Membership function of return.

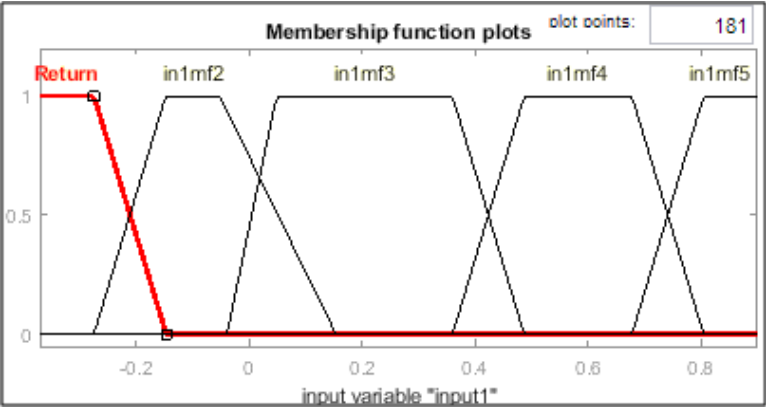
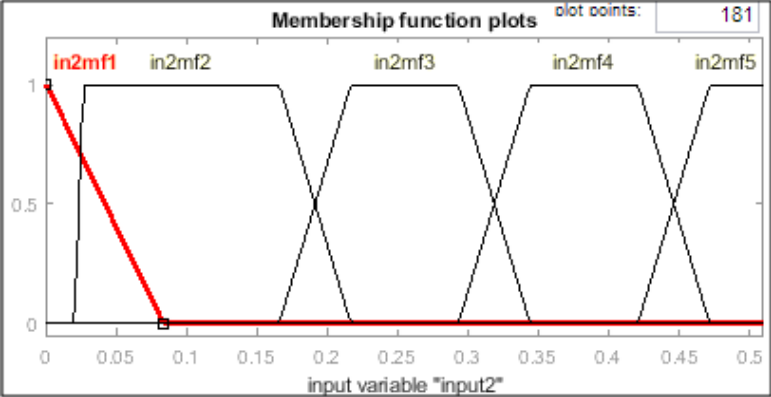


Fig. 6. Membership function of risk.

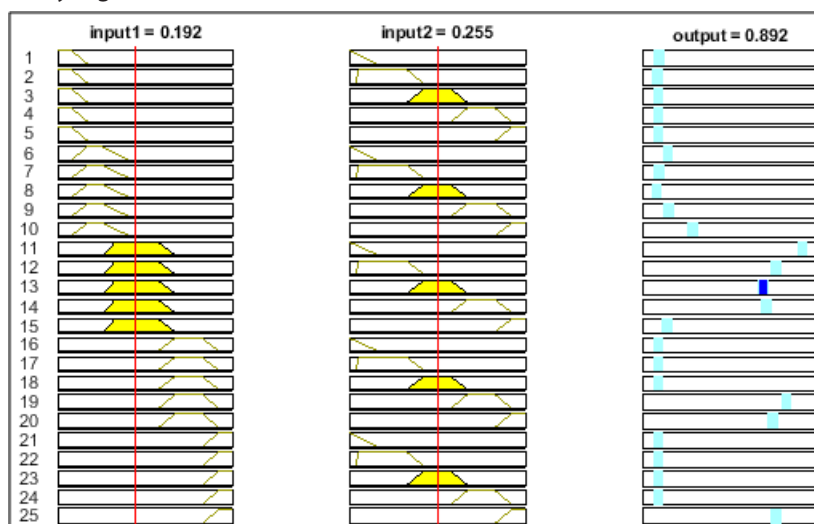


In the proposed model with 2 inputs and 1 output, IF-THEN rules are used and their exemplary formulation is shown in Table 2. The ANFIS generated a total of 25 rules. The verbal interpretation of the rules is as follows: IF the return is very high and the risk is very low THEN it is recommended to invest in the investment instrument.

**Tab. 2.** Example of Fuzzy System Rules.

1.	If (input1 is in1mf1) and (input2 is in2mf1) then (output is out1mf1) (1)
2.	If (input1 is in1mf1) and (input2 is in2mf2) then (output is out1mf2) (1)
3.	If (input1 is in1mf1) and (input2 is in2mf3) then (output is out1mf3) (1)
4.	If (input1 is in1mf1) and (input2 is in2mf4) then (output is out1mf4) (1)
5.	If (input1 is in1mf1) and (input2 is in2mf5) then (output is out1mf5) (1)
6.	If (input1 is in1mf2) and (input2 is in2mf1) then (output is out1mf6) (1)
7.	If (input1 is in1mf2) and (input2 is in2mf2) then (output is out1mf7) (1)
8.	If (input1 is in1mf2) and (input2 is in2mf3) then (output is out1mf8) (1)
9.	If (input1 is in1mf2) and (input2 is in2mf4) then (output is out1mf9) (1)
10.	If (input1 is in1mf2) and (input2 is in2mf5) then (output is out1mf10) (1)
11.	If (input1 is in1mf3) and (input2 is in2mf1) then (output is out1mf11) (1)
12.	If (input1 is in1mf3) and (input2 is in2mf2) then (output is out1mf12) (1)
13.	If (input1 is in1mf3) and (input2 is in2mf3) then (output is out1mf13) (1)
14.	If (input1 is in1mf3) and (input2 is in2mf4) then (output is out1mf14) (1)
15.	If (input1 is in1mf3) and (input2 is in2mf5) then (output is out1mf15) (1)

*Case study.* The case study is represented by investment instrument with a return of 19.2%, a risk of 25.5%. The result of evaluating the decision-making process on investing in an investment instrument is 0.892, which is a value very close to 1 and therefore a recommendation for potential investors to buy an instrument in Moldova Stock Exchange. The recommendation to buy is mainly due to the high return, which is a key indicator for investors. The high return is accompanied by the corresponding risk.

**Fig. 7.** Fuzzy logic controller.

**Conclusion.** The paper focuses on the use of fuzzy mathematical programming as an effective tool for investment decisions. Fuzzy logic allows you to insert uncertainty into historical data, but also to include subjective or intuitive characteristics in portfolio selection models. The indisputable advantage of a fuzzy model is the fact that if an investor can create more fuzzy models not only with different values but also with different membership functions.

Because of the uncertainty of future investment instrument data boundaries and the associated inaccuracies, uncertainties, and decision-making preferences, fuzzy logic seems appropriate to address investment decision-making.

### Acknowledgements

This paper was supported by project No. FP-J-19-5814 'The Use of Artificial Intelligence in Business III' from the Internal Grant Agency at Brno University of Technology.

## BIBLIOGRAPHY

1. Bao, D., Yang, Z. (2008). Intelligent stock trading system by turning point confirming and probabilistic reasoning. *Expert Systems with Applications*, 34(1), 620-627.
2. Bobillo, F., Straccia, U. (2011). Fuzzy ontology representation using OWL 2. *International Journal of Approximate Reasoning*, 52(7), 1073-1094.
3. Brzeszczyński, J., Ibrahim, B. M. (2019). A stock market trading system based on foreign and domestic information. *Expert Systems with Applications*. 118, 381-399.
4. Carlsson, C., Fullér, R., Majlender, P. (2002). A possibilistic approach to selecting portfolios with highest utility score *Fuzzy Sets and Systems*, 131, pp. 13-21.
5. Chang, P. C., Fan, C. Y., Lin, J. L. (2011). Trend discovery in financial time series data using a case based fuzzy decision tree. *Expert Systems with Applications*, 38, 6070-6080.
6. Dostál, P., Lin, C. (2018). Business Applications of Fuzzy Logic. In *The Oxford Handbook of Computational Economics and Finance*. 1. USA: Oxford University Press, 360-396. ISBN: 0199844372.
7. Dostál, P. (2015). *Soft computing v podnikatelství a veřejné správě*. Brno: Akademické nakladatelství CERM. ISBN 978-80-7204-898-4.
8. DOURRA, H., PEPE, SIY. (2002). „Investment using technical analysis and fuzzy logic“, *Fuzzy Sets and Systems*, vol. 127, pp. 221-240.
9. Fang, Y., Lai, K. K., Wang, S. Y. (2006). Portfolio rebalancing model with transaction costs based on fuzzy decision theory *European Journal of Operational Research*, 175, pp. 879-893.
10. Gupta, P., Mehlaawat, M. K., Saxena, A. (2008). Asset portfolio optimization using fuzzy mathematical programming. *Information Sciences*, 178, 1734–1755.
11. Hachicha, N., Jarbouli, B. Siarry, P. (2011). A fuzzy logic control using a differential evolution algorithm aimed at modelling the financial market dynamics. *Information Sciences*, 181(1), 79-91.
12. Hiemstra. (1994). A stock market forecasting support system based on fuzzy logic. In: *Proceedings of the Twenty-Seventh Hawaii International Conference on System Sciences HICSS-94*. IEEE Comput. Soc. Press, 1994, s. 281-287.
13. Kashpruk, N. (2016). Comparison identification of statistical and fuzzy models of time series. In: *2016 IEEE International Conference on Systems, Man, and Cybernetics (SMC)*. IEEE, 2016.
14. Othman, S, Schneider, E. (2010). Decision making using fuzzy logic for stock trading. In: *2010 International Symposium on Information Technology* [online]. IEEE, 2010, s. 880-884.
15. Rao, V. N., Reddy K. N., S. Sangam. (2017). Application of Fuzzy Loic in Financial Market for Decision Making. *International Journal of Advanced Research in Computer Science*, vol.8 n.3, 382-386.
16. Setnes, M., Van Drempt, O. J. H. (1999). Fuzzy modeling in stock-market analysis. In: *Proceedings of the IEEE/IAFE 1999 Conference on Computational Intelligence for Financial Engineering (CIFer)* (IEEE Cat. No.99TH8408). IEEE, s. 250-258.
17. Sheen, J. N. (2005). Fuzzy financial profitability analyses of demand side management alternatives from participant perspective *Information Sciences*, 169, pp. 329-364.
18. Simutis, R. (2000). „Fuzzy Expert System for a Stock Trading Process“, *Computational Intelligence for Financial Engineering 2000. (CIFer) Proceedings of the IEEE/IAFE/INFORMS*.
19. Vercher, E., Bermúdez, J. D., Segura, J. V. (2007). Fuzzy portfolio optimization under downside risk measures. *Fuzzy Sets and Systems*, 158, 769–782.
20. Watada, J. (1997). *Fuzzy portfolio selection and its applications to decision making*. Tatra Mountains Mathematical Publications, 13, pp. 219-248.
21. Zadeh, L. A. (1978). Fuzzy sets as a basis for a theory of possibility. *Fuzzy Sets and System*.

# PERCEPȚIA ALEGĂTORULUI PRIVIND IMPLEMENTAREA VOTULUI PRIN INTERNET ÎN REPUBLICA MOLDOVA

## VOTER'S DECEPTION ON THE IMPLEMENTATION OF INTERNET VOTING IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ion CIOBANU,  
doctor, conferențiar universitar,  
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

### SUMMARY

*Electronic voting, as well as Internet voting, is in the process of being incorporated into most democracies in the world, say Regis Cabral and Paulo Roberto Santhias. As a response to the degeneration of traditional voting methods, E-voting become a good alternative to Ballot reform, but in the same context, we must be aware about malicious codes that occur into the voting system. This article try to highlight the risks and opportunities of the E-Voting interference into national ballot reform, both based on the American and Estonian experience.*

**Keywords:** elections, political party, electronic voting, government, parliament, Central Electoral Commission.

În articolele științifice precedente am abordat formarea bazei organizațional-tehnologice a alegerilor, precum și modalitățile de votare curente în Republica Moldova. [1, 2, 3, 4, 5, 6]

De asemenea, am reflectat metodele, instrumentele și tehnologiile informaționale care sunt utilizate de guvernarea electronică. Astfel, subiectul necesar pentru următoarele studii din acest domeniu ar fi analiza nivelului de încredere al alegătorului în votul electronic.

Actualmente, votul electronic la distanță este deja utilizat, la un anumit nivel, în peste 20 de țări, iar câteva țări au analizat posibilele implementări a acestuia”. [7]

Dacă e să analizăm situația actuală în Republica Moldova, atunci putem concluziona că la etapa lucrărilor anteproiect sunt implicați toți actorii interesați în procesele electorale, precum și faptul că un rol anumit îl au în acest sens cetățenii, partidele politice, organizațiile societății civile, Biroul Relații cu Diaspora.

Așadar, pe 3 octombrie 2018, a fost lansat studiul cu titlul „Percepția cetățenilor față de instrumentele tehnologiei informației în perspectiva implementării votului prin Internet” care a reflectat nivelul de încredere al alegătorilor, dar și gradul de pregătire a actorilor implicați în procesul electoral. [8]

Astfel, a fost constatat faptul că, realizând atribuțiile prevăzute de Codul electoral de studiere a modalității organizării și desfășurării alegerilor și înaintare către Guvern și Parlament a propunerilor menite să perfecționeze legislația și procedurile electorale, Comisia Electorală Centrală a pus în ultimii ani accentul pe studierea și implementarea noilor soluții tehnice, astfel încât către următoarele alegeri parlamentare ordinare să fie testate metode alternative de exercitare a votului, îndeosebi votarea la distanță, prin intermediul sistemelor electronice.

Tehnologiile Informației și ale Comunicațiilor (TIC) au devenit mult mai accesibile publicului larg atât în ceea ce privește accesul, cât și costurile acestora. Până în 2017 ponderea gospodăriilor din UE-28 cu acces la internet a crescut la 87%, cu aproximativ 32 puncte procen-

tuale mai mare decât în 2007. Statisticile Eurostat-ului arată că în 2017, 84% dintre cetățenii din UE-28, cu vârste cuprinse între 16 și 74 de ani, au utilizat Internetul. Proporția populației UE-28 care nu a folosit niciodată internetul a fost de 13% în 2017, această pondere scăzând la aproape o treime din nivelul înregistrat în 2007 când aceasta era de 37%. [9] Lipsa nevoii sau a interesului de a utiliza internetul, aptitudinile digitale insuficiente și barierele legate de costuri continuă să fie cele mai frecvente motive ale gospodăriilor pentru că nu au acces la internet acasă. [8, p. 10]

Autorul studiului afirmă inițial că internetul este utilizat pentru o varietate de activități online, cum ar fi consumul de conținut video online (videoclipuri, muzică, jocuri etc.), precum și cumpărăturile online și serviciile bancare. Procentul utilizatorilor de internet în diferite activități online, cum ar fi citirea știrilor online (72%), efectuarea apelurilor video sau audio (46%), utilizarea rețelelor sociale (65%), cumpărăturile online (68%), online banking (61%), a crescut ușor în ultimii ani.

Lipsa unor abilități digitale de bază pot afecta calitatea și siguranța utilizării serviciilor digitale, de aceea aceste abilități reprezintă un aspect care trebuie analizat în paralel cu accesul la tehnologii. Conform datelor din 2017, [10] 43% din populația UE a avut un nivel insuficient de competențe digitale. Indicele privind competențele digitale, un indicator bazat pe Cadrul de competențe digitale pentru cetățeni, [11] arată că 17% din populația UE nu a avut competențe digitale în 2017, motivul principal fiind faptul că nu au utilizat internetul sau au făcut acest lucru foarte rar. [8, p. 11]

Autorul Livia Țurcanu face în continuare referință la un studiu din 2016 [12] elaborat în baza răspunsurilor a zece mii de respondenți din Marea Britanie și Statele Unite și care arată că încrederea în securitatea Internetului este slabă. Aproximativ două treimi dintre respondenți sunt preocupați de furtul online de informații personale și financiare și nu cred că efortul companiilor în acest sens ajută la atenuarea temerilor lor. Doar 42% dintre respondenți consideră că agenții economici depun suficient efort pentru a proteja informațiile personale. Circa 60% din respondenți au indicat că sunt mai preocupați acum de securitatea online decât au fost vreodată. Conform unui alt studiu, [13] motivele principale de neîncredere față de internet sunt următoarele: acesta nu este sigur, nu este de încredere, este controlat de corporații sau de către guvern.

În 2017, Cabinetul de Miniștri al Consiliului Europei a adoptat o nouă recomandare privind standardele de vot electronic, înlocuind-o pe cea din 2004. Această recomandare a fost elaborată pentru a se asigura că votul electronic este compatibil cu principiile alegerilor democratice și este în prezent singurul standard internațional existent pentru votul electronic. Documentul vizează armonizarea aplicării principiilor alegerilor și referendumurilor democratice, utilizând votarea electronică cu scopul de a consolida încrederea alegătorilor în procesul de vot și în schemele de votare electronică din țările lor. [14]

Creșterea gradului de utilizare a votului electronic a necesitat suficient timp înainte ca acesta să se răspândească și să fie utilizat în masă. Aceste concluzii pot fi observate și în tabelul de mai jos unde numărul de voturi exprimate prin internet este în creștere de-a lungul anilor. Totodată, datele statistice arată că, inițial, cei mai mulți alegători care au optat pentru utilizarea votului prin internet s-au situat în categoria de vârstă 18-24 ani și 25-34 ani. Ulterior, către ultimele scrutine, categoriile de vârstă ale alegătorilor care au votat prin internet s-au echilibrat.

	Alegeri locale 2005	Alegeri parla- mentare 2011	Alegeri locale 2017
Cetățeni cu drept de vot	1 059 292	913 346	1 100 647



Prezența la vot	502 504	580 264	586 519
Voturi prin internet	9 317	140 846	186 034
Voturi prin internet,% din totalul voturilor exprimate	2	24	32
Voturi prin internet anulate	30	82	163
Voturi prin internet multiple	364	4 384	4 527

**Sursa.** Elaborat de către autor în baza datelor Comitetului Electoral Național Estonian. În: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia> (accesat la 2 iunie 2018).

Autorul menționează în studiu că înainte de a cerceta nivelul de încredere al cetățenilor față de votul prin internet ca mecanism de vot, este necesar să determinăm gradul de încredere al cetățenilor față de internet în general. Pentru aceasta, cetățenii au fost rugați să indice pe o scară de la 1 la 5 (unde 1 - nivel minim de încredere, 5 - nivel maxim de încredere), câtă încredere au față de internet. Un nivel maxim de încredere a fost indicat de către 26% dintre respondenți, 43% au evaluat cu o notă de 4. La polul opus, note de 2 și 1 au fost acordate de către 6% și, respectiv, 3%. În medie, pe o scară de la 1 la 5, încrederea cetățenilor față de internet a fost evaluată cu o notă de 3,78 (aproximativ 4), ceea ce înseamnă că oamenii tind să aibă încredere în internet. În același timp, datele unui sondaj prezentat de către International Republican Institute arată că 50% dintre cetățeni se informează despre politică din internet, respectiv, au încredere în internet drept o sursă de informare, acesta fiind pe locul 2 după televiziune și buletinele de știri.

De asemenea, cetățenii percep pozitiv modul în care este prestat un serviciu electronic utilizând internetul. Aceștia au încredere în faptul că un serviciu electronic va fi prestat în condiții de siguranță (69% au indicat că au multă și foarte multă încredere), că acesta va fi obținut cu certitudine (70% au încredere, 22% - puțină încredere) și la nivelul așteptărilor (21% - foarte mare încredere, 46% - multă încredere, 24% - puțină încredere). [15, p. 42]

Respondenții sondajului sunt optimiști în ceea ce privește credibilitatea unui sistem de vot prin internet, 67% dintre aceștia indicând că sunt de acord cu afirmația că votul electronic s-ar bucura de un nivel înalt de încredere publică în Republica Moldova (acord total - 28%, acord parțial - 39%). În același timp, cetățenii ar avea încredere în corectitudinea efectuării votului prin internet și a numărării totalului de voturi (acord total - 38%, acord parțial - 39%), și consideră că respectarea aspectelor tehnologice de securitate și a criptării informației ar asigura un mediu suficient de securizat pentru votul electronic (acord total - 28%, acord parțial - 47%). Totuși mai mult de jumătate din respondenți consideră că anonimitatea votului nu poate fi asigurată în totalitate, deoarece administratorii acestui sistem ar putea avea acces la datele despre alegători și voturile acestora (acord total - 33%, acord parțial - 39%).

În același timp, 77% dintre cetățenii care au răspuns la întrebările din sondaj ar avea încredere în corectitudinea efectuării votului prin internet și a numărării totalului de voturi, 75% consideră că respectarea aspectelor tehnologice de securitate și a criptării informației ar asigura un mediu suficient de securizat pentru votul electronic, în timp ce 73% din respondenți au indicat că s-ar simți confortabil dacă ar vota online.

Cu toate acestea, mai mult de jumătate din respondenți consideră că anonimitatea votului nu poate fi asigurată în totalitate, deoarece administratorii acestui sistem ar putea avea acces la datele despre alegători și voturile acestora (acord total - 36%, acord parțial - 36%).

Aceeași concluzie poate fi trasă în cazul confidențialității votului, respondenții consideră că votul prin internet nu garantează în totalitate confidențialitatea votului (de ex., alegătorul nu va putea fi protejat de orice presiune sau influență împotriva exprimării votului conform

preferințelor politice), 69% indicând un nivel de acord cu această afirmație (24% – acord total, 45% – acord parțial). [8, p. 43-44]

Totodată, autorul studiului pune în evidență nivelul redus de încredere al alegătorilor față de instituțiile statului, făcând referință la studiile relative recente. Astfel, cca 77% dintre respondenți sunt nemulțumiți de activitatea Parlamentului, iar 69% dintre respondenți sunt nemulțumiți de activitatea Guvernului. În aceeași ordine de idei, cca 60% dintre respondenți sunt nemulțumiți de activitatea CEC.

Astfel, concluzionăm că nivelul redus de încredere în instituțiile statului afectează, în mod evident, implementarea votului electronic. [8, p. 45]

Așadar, datele din sondaj arată că cetățenii percep pozitiv utilizarea instrumentelor TIC, tind să aibă încredere în utilizarea internetului, au o atitudine pozitivă față de accesarea serviciilor electronice. Cetățenii tind să perceapă pozitiv votul prin internet în calitate de inovație tehnologică, dar în același timp conștientizează riscurile față de implementarea acestuia în contextul Republicii Moldova, unii dintre ei chiar enumerându-le în boxa pentru comentarii. În cazul în care ar fi implementat votul prin internet, aceștia ar opta pentru acest mijloc de vot. Deși majoritatea respondenților au răspuns pozitiv la întrebarea despre disponibilitatea lor de a utiliza votul prin internet, în secțiunea pentru comentarii aceștia au indicat reticență față de acesta în cazul în care nu vor fi efectuate îmbunătățiri la nivelul credibilității guvernării și instituțiilor publice.

Însă datele studiului reflectă și faptul că actorii politici se declară sceptici față de introducerea votului prin internet. Autorul studiului concluzionează că, deși într-o oarecare măsură părțile interesate conștientizează necesitatea acestuia, totuși în prim-plan rămân soluționarea problemei ce ține de încrederea populației în procesele democratice, reformarea instituțiilor de stat, convingerea despre asigurarea integrității și confidențialității votului, și numai după toate acestea introducerea unui mecanism de vot prin internet.

Considerăm că în circumstanțele postelectorale actuale este exclusă orice reformă în domeniul electoral.

Reiterăm faptul că ne-am raliat opiniei cercetătorilor Virgil Stoica și Ovidiu Gherasim-Proca care anterior au înaintat patru premise pentru desfășurarea cu succes a votului electronic: 1) acces la Internet al populației; 2) un cadru legal care să reglementeze activitățile legate de Internet; 3) o cultură politică favorabilă utilizării internetului pentru activitățile politice; 4) existența cărților de identitate cu un grad sporit de securitate, necesare pentru identificarea digitală a alegătorului. [15]

## BIBLIOGRAFIE

1. Ciobanu Ion. Unele considerații privind implementarea accesului electronic la oficialii aleși prin vot electronic. În: Mat.conf. șt.-practice intern. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, 2015, p. 99-107. ISBN 978-9975-115-62-9.

2. Ciobanu Ion. Garantarea dreptului de vot și de a fi ales în Republica Moldova. În: Mat.conf. șt. intern. Colloquia professorum: tradiții și inovare în cercetare științifică, ed. a IV, 2014, p. 48-52. ISBN 978-9975-50-136-1.

3. Ciobanu Ion. Unele considerații privind implementarea votului electronic în sistemele electorale contemporane, În: Mat. conf. șt. Coord. Academia Română, filiala Cluj, Institutul de Istorie George Barițiu, Departamentul de Cercetări Socioumane. În mat. conf. intern. Studii și cercetări din domeniul științelor socioumane, Cluj-Napoca: Limes & Argonaut, 2015, p. 14-28, 489 p. ISBN 978-973-726-925-6, ISBN 978-973-109-574-5.

4. Ciobanu Ion. Asigurarea și garantarea bunei guvernante prin conexiunea democrației di-

gitale la necesitățile societății civile. Implementarea E-votului în Republica Moldova. În Mat. Conferinței științifico-practice internaționale: Consolidarea administrației publice locale: instrumente și mecanisme din 3-4 decembrie 2015, Chișinău: S.n. (Garomont-Studio), 2015, p. 86-93, 268 p. ISBN 978-9975-115-86-5.

5. Ciobanu Ion, Unele aspecte privind securizarea votului electronic, În: Mat. conf. șt. Intern. «Тенденции и перспективы развития науки и образования в условиях глобализации», Hmelnitsk, 2017, p. 197-201. În: <http://confscience.webnode.ru>. УДК 001+37(100) ББК 72.4+74(0).

6. Ciobanu Ion. Unele considerații privind implementarea accesului electronic la oficialii aleși prin vot electronic. În: Mat.conf. șt.-practice intern. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, 24 februarie 2017, p. 212-216. ISBN 978-9975-136-26-6

7. Mihkel Solvak, Kristjan Vassil, „E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005-2015)”, 2016, pag. 46-57. În: [http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e\\_voting\\_in\\_estonia\\_vassil\\_solvak\\_a\\_web.pdf](http://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_solvak_a_web.pdf)

8. Percepția cetățenilor față de instrumentele tehnologiei informației în perspectiva implementării votului prin Internet. Chișinău, 2018, p. 42.

9. Digital Economy and Society Statistics - Households and Individuals.” Statistics Explained. Accesat 15 iulie, 2018. În: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals).

10. Human Capital Digital Inclusion and Skills. Raport. Comisia Europeană, 2018.

11. Cadrul de competențe digitale. În: <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp>

12. NCC Group. Trust in the Internet Survey. În: <https://www.nccgroup.trust/uk/about-us/resources/trust-in-the-new-internet-survey-2016-discussion-paper/> (accesat iunie 2018).

13. Centre for International Governance Innovation. (2017). Global internet security and Trust Survey [Prezentare PowerPoint] În: <https://www.cigionline.org/internet-survey-2017> (accesat iunie 2018).

14. Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies)

15. Stoica Virgil, Gherasim-Proca Ovidiu, Guvernanța electronică. De la promisiuni teoretice la realități empirice. Iași: Editura: Universitatea Al. I. Cuza Iași, 2014, 253 p. ISBN:978-606-714-001-9

# ASPECTE METODOLOGICE PRIVIND INTEROPERABILITATEA SOLUȚIILOR DE E-GUVERNARE

## METHODOLOGICAL ASPECTS REGARDING THE INTEROPERABILITY OF E-GOVERNMENT SOLUTIONS

Mihai GRECU,

Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale

### SUMMARY

*E-government aims to reform and streamline government in the spirit of new developments in information technology and the Internet, in a new paradigm of government - from government that leads to a government that provides services to citizens. The solutions to date on computerization of public sector activities have been based on traditional government approaches - a bureaucratic and strongly segmented government.*

*An important obstacle to consider in the implementation of e-Governance solutions is the lack of a methodological approach. The paper discusses some aspects regarding the implementation methodology of e-Government solutions - the interoperability of e-Government solutions, the necessity and role of a conceptual reference model of e-Governance, the establishment of a common data infrastructure in order to ensure the conditions necessary for the development of complex electronic services on the entire information space of the public administration.*

**Keywords:** e-Government, interoperability, data infrastructure, data models.

**Introducere.** Tehnologia Informației și Internetul au creat posibilități noi de comunicare și interacțiune între guvernare, cetățeni și mediul de afaceri. Au fost dezvoltate noi tipuri de relații în exercitarea actului guvernării și în modul în care guvernarea oferă servicii cetățenilor. Guvernele depun eforturi pentru a accelera dezvoltarea de servicii electronice complexe, de înaltă calitate, având drept scop de a îmbunătăți eficiența și eficacitatea guvernării și de a face activitățile guvernamentale mai transparente. [1]

Soluțiile pentru serviciile electronice din noua generație presupun un nivel sporit de maturitate a modelelor de guvernare electronică. Digitalizarea serviciilor publice și furnizarea lor în regim on-line implică, de regulă, un număr mare de agenții, instituții și organizații guvernamentale. Condiția de succes este interoperabilitatea, iar soluțiile au drept caracteristici distincte comunicarea interactivă între guvern și cetățeni, servicii tranzacționale și furnizarea de servicii integrate bazate pe interoperabilitate sporită între diferitele sisteme din cadrul guvernării. [1, 3, 8]

Informatizarea activităților din sectorul public a condus la soluții informatice care au la bază o abordare tradițională a guvernării - birocratică și puternic segmentată. Această abordare nu asigură modernizarea substanțială a guvernării, buna comunicare între entitățile publice și furnizarea de servicii complexe, de înaltă calitate, ci, mai degrabă, împiedică absorbția și utilizarea de tehnologii înalte și crearea de valoare adăugată pentru serviciile publice. [3, 8]

Inițial, informatizarea administrației publice a vizat, în principal, aspecte tehnice, fără a genera schimbări esențiale la nivel de procese. [6] Astăzi, agendele e-Guvernării se concen-

trează tot mai mult pe transformarea guvernării într-o nouă paradigmă, în care guvernarea este centrată pe cetățean.

**1. e-Guvernarea în Republica Moldova.** Republica Moldova a înregistrat progrese vizibile în implementarea soluțiilor de e-Guvernare. Indicatorii de dezvoltare a guvernării electronice sunt peste media globală, comparabili cu indicatorii europeni (tabelul 1).

**Tabelul 1.** Indicele de dezvoltare a guvernării electronice în Republica Moldova.

	Indicele de dezvoltare a e-Guvernării	Indicele servicii on-line	Indicele de infrastructură de comunicații	Indicele de capital uman	Indicele e-Participare
Media europeană	0.7727	0.7946	0.6765	0.8471	0.8103
Republica Moldova	0.6590	0.7708	0.4787	0.7274	0.8596
Media globală	0.5491	0.5691	0.4155	0.4155	0.5654
Țările cu venituri medii inferioare	0.4411	0.4688	0.2703	0.5843	0.4622

**Sursa.** United Nations E-Government Survey 2018. [12]

Documente strategice precum Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) [2], Programul privind Cadrul de Interoperabilitate [4] sau Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate [5] au drept scop declarat modernizarea serviciilor publice. Cadrul de interoperabilitate definește condiții esențiale pentru o guvernare modernă și inovatoare:

- interoperabilitatea sistemelor IT în sectorul public;
- reutilizarea și schimbul eficient de date;
- cadrul pentru optimizarea serviciilor, reutilizarea resurselor și a serviciilor;
- colectarea și publicarea automatizată a datelor guvernamentale deschise.

Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate reglementează raporturile în procesul schimbului de date între autorități și instituții care gestionează sau dețin sisteme informaționale de interes public.

În ciuda progresului realizat, există un șir de factori care, în actualele condiții, limitează perspectiva de dezvoltare guvernării electronice în Republica Moldova. Serviciile electronice sunt, în mare parte, servicii furnizate de agenții și departamente guvernamentale în conformitate cu modul lor tradițional de livrare. [8, 9] Nivelul de complexitate și maturitate al acestor servicii este scăzut, acestea fiind mai mult servicii care reprezintă solicitări de servicii.

Implementarea e-Guvernării se confruntă cu deficiențe precum [9]:

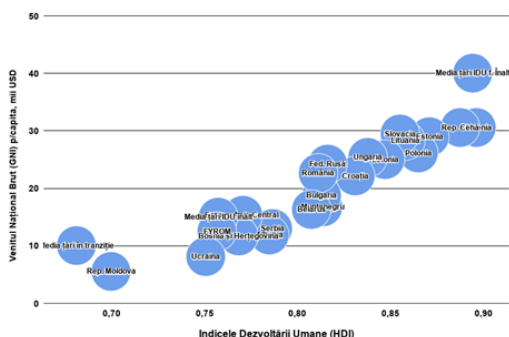
- ipsa instrumentelor eficiente de coordonare a activităților;
- ambiguități și neconcordanțe în funcționarea organismelor de implementare;
- utilizarea sporadică și necoordonată a serviciilor electronice;
- lipsa evaluării resurselor necesare;
- netransparența și ineficiența în digitalizarea serviciilor;
- digitalizarea preponderent a proceselor din front-office,;
- incapacitatea de a asigura sustenabilitatea serviciilor implementate.

S-au realizat soluții de e-Guvernare, în principal, în administrațiile centrale [8], [9], în timp ce

serviciile locale au rămas în afara digitalizării, aici neexistând potențial economic și expertiza necesară, or, conform studiilor [6], [7], [8], serviciile publice sunt furnizate mai mult la nivel local.

Un factor care limitează esențial dezvoltarea soluțiilor de e-Guvernare este nivelul de dezvoltare economică a țării. La capitolul venituri, Moldova este în subsolul clasamentului țărilor est-europene (figura 1):

**Figura 1.** Indicele de dezvoltare umană vs venitul național brut per capita în țările Europei de Est



**Sursa.** United Nations Development Programme. Human Development Reports 2018. [13]

**2. Model conceptual de referință al e-Guvernării.** În aceste condiții se impune necesitatea unei noi abordări a guvernării electronice care să pună în valoare întregul potențial uman, expertiza, mijloacele financiare și logistica din cadrul guvernării, mediului antreprenorial și societății civile. Este necesară identificarea și adoptarea unui model conceptual de referință al guvernării electronice în Moldova. Acest model va ține cont de realitățile și prioritățile naționale. Părțile interesate - guvernarea, cetățenii, mediul de afaceri, societatea civilă, comunitatea științifică ș.a. se vor regăsi ca actori importanți în acest proces pentru a acționa concertat.

Serviciile publice se compun din procese și date independente, la implementarea lor participând mai multe organizații care colaborează și care trebuie să adopte abordări și să identifice soluții aplicabile comune. Condiția de succes o reprezintă interoperabilitatea. Interoperabilitatea este unul din pilonii de bază pe care se sprijină guvernarea electronică. Studiile privind eficiența proiectelor de e-Guvernare [1, 6, 7, 8] demonstrează că reușita soluțiilor de guvernare electronică depinde în mare măsură de nivelul de interoperabilitate informațională, de maturitatea, complexitatea și numărul de servicii electronice pe care acestea le pot asigura. Indicatorul interoperabilității în sistemul de guvernare electronică are o valoare cu atât mai mare cu cât mai multe sisteme sunt implicate într-un proces de prestare a serviciilor și este asigurat un număr mare de tranzacții. [1]

$$\text{Valoarea interoperabilității} = \sum_{i=1}^m \lambda^i \left( t! \frac{1}{(t-n)!n!} \right),$$

Unde,

t – numărul total al tranzacțiilor de interoperabilitate;

m – numărul de sisteme implicate;

n – numărul de tranzacții într-un proces;

$\lambda$  – factor de corelare.

Un principiu de bază al modelului de referință al guvernării electronice îl va constitui asigurarea interoperabilității componentelor guvernării în spațiul informațional al administrației publice și, mai ales, interoperabilitatea semantică ca factor decisiv pentru coerența informațiilor publice. Modelul de referință al sistemului de guvernare electronică va prezenta o structură

logică care va defini etapele și nivelurile de maturitate în evoluția sistemului, precum și o metodologie de măsurare și monitorizare a procesului de dezvoltare.

Soluțiile de e-Guvernare de generație nouă sunt elaborate pentru un grad avansat de maturitate a modelelor de e-Guvernare. La această etapă este caracteristică comunicarea interactivă dintre guvernare și cetățeni, servicii tranzacționale și integrate care presupun interoperabilitate între agenții și departamente ale guvernării. [6, 7, 8]

Sistemul de e-Guvernare se dezvoltă continuu. Mereu sunt necesare adaptări la noi cerințe, adăugări, specificații. Provocarea este mare dacă nu se cunosc condițiile de utilizare a sistemului și cerințele la etapa de proiectare, eventualele modificări și restructurări ale sistemului fiind mult mai probabile. Soluția constă în a proiecta sistemul într-un concept care combină sisteme și domenii autonome, creând posibilități de a răspunde provocărilor în cadrul unei infrastructuri generice, integrând modificări și adaptări, fără a aduce atingere proprietăților esențiale ale sistemului.

**3. Infrastructură comună de date publice.** Inițiativele de e-Transformare a guvernării [2] impun un nivel sporit de comunicare. Integrarea serviciilor guvernării presupune coordonarea între utilizatorii și furnizorii de informații, astfel ca datele și serviciile din diferite sectoare să poată fi utilizate într-un context comun [5]:

- informațiile să fie colectate, administrate, și disponibile pentru reutilizare;
- să existe metadate consistente despre datele publice care să poată fi descoperite în timp util și utilizate în crearea și furnizarea serviciilor;
- metadatele să asigure compatibilitatea cu standarde de referință pentru interoperabilitatea datelor pe întreg sectorul public.

Necesitatea gestionării datelor publice la scară largă este determinată de caracterul lor multidisciplinar, precum și de modul de funcționare a serviciilor -interconectate și dependente de comunicare și date. Infrastructura comună de date va reduce cheltuielile pentru infrastructuri departamentale, va spori nivelul de expertiză în administrarea și utilizarea datelor guvernamentale. [10] Impedimentele privind interoperabilitatea informațiilor în sectorul public se referă, în principal, la următoarele:

- informații insuficient structurate, standardizate și computabile;
- nu există servicii comune de autentificare a informațiilor provenite din diferite surse ale guvernării;
- actele normative nu asigură și nu motivează în măsura corespunzătoare partajarea și reutilizarea datelor;

Infrastructura comună de date va contribui la eficientizarea managementului informațiilor publice, la asigurarea interoperabilității și reutilizării lor. Colaborarea în baza unei infrastructuri comune de date publice este absolut necesară și reprezintă o cale sigură de a îmbunătăți și de a eficientiza serviciile în sistemul de e-Guvernare.

**4. Modele de date publice.** Dezvoltarea de servicii integrate cu valoare adăugată impune integrarea pe trei nivele distincte: 1) integrarea la nivel de date; 2) integrarea la nivel de metadate; 3) integrarea la nivel de procese și servicii. Un model de date organizează datele și standardizează modul în care elementele de date se raportează unul la altul. [10] Scopul este de a asigura definirea și formatul (modelul) datelor pentru buna funcționare a serviciilor interoperabile în sistemul de e-Guvernare.

Serviciile publice din Moldova sunt furnizate într-un cadru, în general, departamental, ministerele, agențiile sau administrațiile locale dezvoltându-și serviciile în baza propriilor date. O astfel de organizare a serviciilor electronice publice este caracterizată de:

- redundanța datelor;
- un grad insuficient de interoperabilitate a datelor și a serviciilor;
- limitări sistemice privind dezvoltarea de noi servicii



Dezvoltarea în continuare a serviciilor publice necesită o abordare complexă a datelor care să permită interoperabilitatea, să asigure posibilitatea de a partaja și integra informații, depășind limitele tradiționale, organizaționale și tehnologice. Integrarea la nivel de date este posibilă, adoptând modele comune de date și instituind un management al datelor la nivelul întregii guvernări în conformitate cu experiențele și bunele practici europene și internaționale.

**Concluzii.** Inițiativele de e-Guvernare au adus valoare adăugată guvernării în Republica Moldova, dar au scos în evidență probleme esențiale privind dezvoltarea în continuare a sistemului. O condiție necesară este adoptarea unui model conceptual de referință pentru sistemul de e-Guvernare axat pe realitățile și prioritățile naționale, dar și pe implicarea tuturor părților interesate din societate.

Sistemul de guvernare electronică trebuie să asigure interoperabilitatea datelor, serviciilor și business-proceselor în întreaga administrație publică, în baza infrastructurii comune a datelor la toate nivelele și a unor modele de date structurate și gestionate în conformitate cu standardele în domeniu.

### BIBLIOGRAFIE

1. Lorenzo Madrid. The Economic Impact of Interoperability. În: [http://download.microsoft.com/download/d/0/1/d01533ed-5be2-468b-afac-558ec549064e/The\\_Economic\\_Impact\\_of\\_Interoperability.pdf](http://download.microsoft.com/download/d/0/1/d01533ed-5be2-468b-afac-558ec549064e/The_Economic_Impact_of_Interoperability.pdf).
2. Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării - e-Transformare. În: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340301>.
3. Richard Heeks. e-Government Benefits And Costs: Why e-Gov Raises Not Lowers Your Taxes. În: <https://ict4dblog.wordpress.com/2011/09/29/e-government-benefits-and-costs-why-e-gov-raises-not-lowers-your-taxes>.
4. HG cu privire la aprobarea Programului privind Cadrul de Interoperabilitate. În: <http://lex.justice.md/md/344700/>
5. Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=376762>
6. Subhash C. Bhatnagar, Nupur Singh. Assessing the Impact of E-Government: A Study of Projects in India. În: <http://itidjournal.org/itid/article/viewFile/523/231>,
7. Hakikur Rahman. Framework of E-governance at the Local Government Level. În: <http://www.springer.com/gp/book/9781441965356>.
8. Danish Dada. The failure of e-Government in developing countries: a literature review. EJIS-DC (2006) 26, 27, 1-10. În: <http://www.ejisdc.org/ojs2/index.php/ejisdc/article/view/277>.
9. Hotărîrea nr. 60 din 21.11.2017 a Curții de Conturi cu privire la Raportul de audit al performanței/TI „Care sunt progresele și impedimentele/riscurile înregistrate în cadrul implementării Proiectului „e-Transformare a Guvernării”?
10. Making data a public asset through infrastructure — Government as a Platform În: [https://gds.blog.gov.uk/2015/11/03/making-data-a-public-asset-through-infrastructure/?utm\\_content=bufferb50ef&utm\\_medium=social&utm\\_source=twitter.com&utm\\_cam](https://gds.blog.gov.uk/2015/11/03/making-data-a-public-asset-through-infrastructure/?utm_content=bufferb50ef&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_cam).
11. Data Modeling În: <http://searchdatamanagement.techtarget.com/definition/data-modeling>.
12. United Nations E-Government Survey 2018. În: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf)
13. United Nations Human Development Reports 2018. În: <http://hdr.undp.org/en/2018-update>.

# NECESITATEA MODIFICĂRII ȘI MODERNIZĂRII PROCESELOR OPERAȚIONALE DIN DOMENIUL DE STARE CIVILĂ PRIN IMPLEMENTAREA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE NOI

## THE NEED TO MODIFY AND MODERNIZE OPERATIONAL PROCESSES IN THE DOMAIN CIVIL STATUS SERVICE THROUGH IMPLEMENTATION OF NEW INFORMATION TECHNOLOGIES

**Tatiana NEGRUȚA,**  
**Instituția Publică „Agenția Servicii Publice”,**  
**Direcția generală stare civilă, șef-adjunct Direcția statistică**  
**și examinarea dosarelor**

### SUMMARY

*The issue of the application of information technologies in the optimization of civil status record processes has not been fully addressed so far by specialists in the field. Thus, in this paper, both the theoretical and practical approaches regarding conceptual substantiation of the necessity of modifying and modernizing operational processes in the civil state domain were studied through the implementation of new information technologies.*

**Keywords:** public service, civil status, information technologies, re-engineering, e-transformation.

Arborele genealogic al poporului nostru are rădăcini puternice, cu amprente multidimensionale în registrele de stare civilă, care păstrează vii amintirile despre fiecare persoană, individualizând-o în societate și familie.

În Republica Moldova, domeniul stării civile are un caracter organizat al înregistrărilor. Ținerea corectă a evidenței acestora se realizează prin intermediul unui singur organ al administrației de stat, prin constituirea unor registre speciale pentru toate evenimentele intervenite în viața omului.

Astfel, Direcția generală stare civilă a Departamentului înregistrare și evidență a populației al Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” [9] are atribuții de mare valoare pentru întreaga societate. Domeniul cuprinde o vastă activitate juridică, în primul rând, dar, tangențial, are și conotații psihologice, sociologice, statistice.

Probabil, nu există om care nu ar avea relații cu domeniul dat de evidență a populației, prin bucuria de a înregistra actele de stare civilă a copiilor, prin fericirea de a oficia căsătoria, precum și de a înregistra alte fapte juridice din sfera stării civile.

În prezent, serviciile stare civilă teritoriale din Republica Moldova înregistrează, în regim automatizat, actele de stare civilă, eliberează documente de stare civilă, modifică datele personale prin intermediul unui sistem informațional, care actualizează SIA „Registrul de stat al populației” [9].

Cealalți registratori ai actelor de stare civilă, conform art. 4 (7) și art. 14 (2) Legii 100-XV

din 26.04.2001 privind actele de stare civilă [13], primăriile, misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova acreditate în străinătate, înregistrează actele de stare civilă respective în regim manual, iar sarcina automatizării și actualizării Registrului de stat al populației revine serviciilor stare civilă teritoriale, procesul respectiv fiind unul dificil și de durată.

Transmiterea actelor de stare civilă de către primării, misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova nu are loc în regim imediat, fapt care face ca procesul complet de înregistrare a evenimentelor de stare civilă în Registrul de stat al populației [9] să dureze aproximativ două luni (reieșind din faptul că primăriile, misiunile diplomatice și oficiile consulare transmit actele de stare civilă lunar, până pe data de 10 a lunii următoare celei raportate, conform Instrucțiunii cu privire la modul de înregistrare a actelor de stare civilă [12]).

În procesul de prestare a serviciilor publice de stare civilă este intensiv solicitat fondul de arhivă, aflat în păstrare la Direcția generală stare civilă și subdiviziunile teritoriale stare civilă, ceea ce conduce inevitabil la degradarea suportului de hârtie a fondului arhivistic. În acest sens, scopul primordial al Direcției generale stare civilă este de a păstra intact fondul de arhivă fizic, prin intermediul digitalizării acestuia și utilizarea ulterioară doar a formatului electronic al registrelor actelor de stare civilă.

Totodată, se impune ca fiind imperios necesară optimizarea procesului de înregistrare a faptelor de stare civilă de către toți registratorii de stare civilă, prin elaborarea și implementarea unui sistem informațional modern, interoperabil, mobil.

Un aspect extrem de important, dar și problematic în domeniul de stare civilă din Republica Moldova este necesitatea certificării faptelor de stare civilă produse și/sau înregistrate în stânga Nistrului și municipiul Bender.

În acest context se relevă obligația pozitivă a statului de a confirma/infirma înregistrarea pe numele unei persoane fizice a actelor de stare civilă, respectiv, de a asigura reglementarea unui mecanism de certificare a tuturor faptelor cu valoare juridică de stare civilă, produse pe teritoriul țării, inclusiv cele produse pe teritoriile necontrolate ale regiunii din stânga Nistrului și/sau mun. Bender.

Dreptul unei persoane, locuitor din stânga Nistrului, de a solicita certificarea faptelor de stare civilă, respectiv, de a obține documente de stare civilă de model unic aprobat [3], este legiferat prin articolului 13 al Legii nr. 100-XV din 26 aprilie 2001 privind actele de stare civilă [13], în redacția Legii nr. 310 din 22.12.2017 privind completarea Legii 100/2001 privind actele de stare civilă [14].

Ținând cont de problema atestată în proces de activitate privind dezinformarea locuitorilor din stânga Nistrului cu privire la statutul documentelor de stare civilă emise în regiunea respectivă (privind așa-zisa „posibila legalizare” a documentelor de stare civilă de către organele de stare civilă competente ale Republicii Moldova), este de menționat că la prestarea serviciilor de stare civilă locuitorilor din stânga Nistrului și mun. Bender nu se procedează la recunoașterea actelor sau documentelor de stare civilă înregistrate și emise în stânga Nistrului și mun. Bender, ci se recurge la o verificare a condițiilor de înregistrare a acestor acte de stare civilă, a procedurilor aplicate și, respectiv, aprecierea posibilității certificării (probării) faptului de stare civilă produs și înregistrat prin eliberarea documentelor de model unic aprobat, raportat la prevederile legislației Republicii Moldova în domeniu.

Confirmarea faptelor de stare civilă înregistrare în stânga Nistrului și mun. Bender este astăzi posibilă doar în condițiile în care procedurile aplicate la înregistrare nu contravin legislației Republicii Moldova. Dacă în procesul de întocmire a actului de stare civilă, temei pentru înregistrarea faptului juridic de stare civilă a servit un act sau decizie emise de structurile neconstituționale, faptul dat nu va produce efecte juridice și nu va fi posibilă eliberarea unui document în acest sens. În principiu, orice fapte stabilite de structurile judiciare din stânga Nistrului și mun.

Bender (divorț judiciar, stabilirea judiciară a paternității/maternității etc.) se bazează pe norme procesuale civile contrare legislației Republicii Moldova.

Un alt aspect important, indiscutabil și oportun este faptul necesității reingineriei proceselor de evidență a constatărilor faptelor de naștere a copiilor nou-născuți, a înregistrării faptelor de naștere la organele de stare civilă, dar și evidența copiilor neînregistrați în vederea soluționării cazurilor de acest gen.

Evidența eficientă trebuie să înceapă încă de la constatarea faptului nașterii de către instituțiile medico-sanitare, din cadrul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (MSMPS).

Este vitală și introducerea termenului de declarare a faptului nașterii copiilor, al căror, cel puțin, un părinte este cetățean al Republicii Moldova, înregistrat la organele de stare civilă din străinătate.

Se impune o nouă abordare și segmentului faptelor de naștere produse și înscrisurilor consemnate în stânga Nistrului și mun. Bender. În acest sens este necesară o conlucrare efectivă cu organele de stare civilă din stânga Nistrului și mun. Bender, în vederea excluderii cazurilor de trafic de ființe umane.

În contextul celor menționate, importanța înregistrării tuturor faptelor de naștere și deces produse și constatate pe teritoriul Republicii Moldova, certificării faptelor consemnate în stânga Nistrului și mun. Bender, declararea faptelor de naștere și deces înregistrate în străinătate, pe numele cetățenilor Republicii Moldova și, respectiv, actualizarea Registrului de stat al populației, este indiscutabilă.

Actualizarea continuă și în termenele prevăzute de legislația în vigoare a Registrului de stat al populației permite simultan actualizarea informației necesare Casei Naționale de Asigurări Sociale, Registrului de stat al alegătorilor etc.

Reiterăm obiectivele indicate în Concepția guvernării electronice, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 733 din 28.06.2006 [5]:

- reducerea cozilor și a blocajelor;
- scurtarea timpului procedurilor de rutină;
- rezolvare rapidă și interactivă;
- informația este întotdeauna actuală;
- reducerea reală a costurilor interne.

Atingerea acestor obiective este în mare parte pusă pe umerii instituțiilor guvernamentale, fără a se implica activ statul. Niciunul din ministere și instituțiile guvernamentale subordonate nu dețin baze de date informaționale, arhive digitalizate și sisteme informaționale dezvoltate și interoperabile. Această situație este cauzată:

- în primul rând de lipsa cadrelor din domeniul IT competent și profesionist;
- lipsa fondului arhivistic deținut digitalizat, în format electronic, pentru a putea prelucra solicitarea serviciului public în timpul stabilit de prevederile Concepției [5] menționate;
- lipsa sistemelor informaționale ale instituțiilor sau sisteme informaționale depășite și rigide, dezvoltarea cărora necesită investiții impunătoare care nu se justifică;
- lipsa tehnicii de calcul, a echipamentelor de rețea în administrațiile publice locale, cât și a bazelor de date create în baza fondului de arhivă aflat la păstrare.

Cel mai important impediment în implementarea obiectivelor Concepției [5] este insuficiența, în unele cazuri lipsa totală, a instruirii funcționarilor publici și angajaților instituțiilor publice în domeniul guvernării electronice, tehnologiilor informaționale și de comunicații.

La realizarea obiectivelor puse în fața instituțiilor publice în vederea implementării guvernării electronice, Direcția generală stare civilă întâmpină aceleași dificultăți. La aprobarea Concepției sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al populației” și Regulamentului cu privire la Registrul de stat al populației, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova

nr. 333 din 18.03.2002 [9], nu s-a ținut cont că, în mare parte, instituțiile responsabile de actualizarea Registrului de stat al populației nu au sisteme informaționale implementate, dar nici nu a fost impusă implementarea lor obligatorie.

Astfel, ca o soluție temporară, actualizarea Registrului de stat al populației cu privire la Avizele privind eliberarea certificatelor medicale constatatoare ale nașterii și decesului au fost puse pe seama oficiilor stare civilă teritoriale din cadrul Direcției generale stare civilă a Ministerului dezvoltării informaționale (actualmente, subdiviziuni teritoriale de stare civilă din cadrul Direcției generale stare civilă a Instituției Publice „Agenția Servicii Publice” [10]). Metoda temporară a fost necesară pentru a efectua evidența faptelor de naștere și deces neînregistrate în termene legale. Dar într-un final, aceasta s-a prelungit timp de 16 ani și nici până la moment Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale nu și-a dezvoltat un sistem informațional interoperabil în scopul automatizării procesului de evidență a constatărilor faptelor de naștere și deces, produse în Republica Moldova, a datelor statistice cu referire la indicii medicali: greutatea, lungimea copilului nou-născut, cauza decesului etc.

Reiterez necesitatea elaborării și implementării sistemului informațional unic pentru toate organele de stare civilă - subsistemul informațional „Acte de stare civilă” (SSI „ASC”), interoperabil cu sistemele informaționale ale instituțiilor interesate.

**Scopul SSI „ASC”** constă în automatizarea fluxurilor de procesare și crearea platformei de servicii electronice ce au la bază informații de stare civilă.

În linii mari, elaborarea și implementarea sistemului informațional unic pentru toate organele de stare civilă, interoperabil cu sisteme informaționale ale instituțiilor abilitate cu atribuții, va permite:

- excluderea obligației prezentării documentelor necesare pentru înregistrarea faptelor de stare civilă, care pot fi identificate/verificate în sistemele informaționale de domeniu (documente de stare civilă eliberate în baza actelor de stare civilă înregistrate și aflate la păstrare în Direcția generală stare civilă, acte de identitate din sistemul de documentare a Republicii Moldova, certificate medicale constatatoare ale nașterii/decesului);
- conservarea fondului arhivistic pe suport hârtie, aflat în gestiunea și păstrarea subdiviziunilor structurale ale Direcției generale stare civilă;
- eliberarea extraselor din Registrul actelor de stare civilă, cu consemnarea tuturor faptelor de stare civilă ale titularului extrasului;
- excluderea registrelor manuale de evidență a formularelor de stare civilă de strictă evidență (certificate, extrase, extrase multilingve, avize);
- excluderea principiului teritorialității la prestarea serviciului de stare civilă;
- excluderea formularelor-tip pe suport hârtie (declarații, cereri, concluzii etc.);
- excluderea registrelor manuale de evidență a cererilor/declarațiilor, a documentelor de strictă evidență, a documentelor ce servesc temei pentru înregistrarea actelor de stare civilă, etc.
- recepționarea, prin intermediul portalului guvernamental MConnect, a certificatelor medicale constatatoare a nașterii/decesului pentru înregistrarea faptelor nașterii/decesului (Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale);
- recepționarea, prin intermediul portalului guvernamental MConnect, hotărârilor judecătorești cu privire la desfacerea căsătoriei, de încuviințare a adopției, de constatare a faptelor de naștere/deces, de modificare a datelor cu caracter personal (Ministerul Justiției);
- verificarea informației cu privire la eliberarea procurilor/împuternicirilor (Ministerul Justiției), prin intermediul portalului guvernamental MConnect;
- crearea posibilității depunerii declarațiilor/cererilor online de către solicitantul serviciului, cu anexarea documentelor în format .pdf (altele decât cele care pot fi identificate în SSI

„ASC” sau Registrul de stat al populației), în vederea înregistrării faptelor de stare civilă (naștere, deces, căsătorie, schimbarea numelui și/sau prenumelui, completarea actului de divorț) și solicitării eliberării extraselor din Registrul actelor de stare civilă și documentelor de stare civilă (eliberate în conformitate cu Convențiile la care RM face parte);

- generarea din sistem a rapoartelor statistice, economico-financiare cu privire la serviciile de stare civilă prestate.

**Destinația SSI „ASC”.** Subsistemul informațional va reprezenta totalitatea datelor, informațiilor, fluxurilor și circuitelor informaționale, a procedurilor și mijloacelor de stocare și utilizare a informației menite să contribuie la realizarea obiectivelor înregistrării faptelor de stare civilă, eliberării extrasului și documentelor de stare civilă (cât și cele eliberate în conformitate cu Convențiile la care Republica Moldova este parte). Totodată, creează un mediu informațional accesibil, modern și securizat pentru asigurarea comunicării, colaborării tuturor autorităților abilitate prin legislație să înregistreze fapte de stare civilă: subdiviziunile structurale ale Direcției generale stare civilă, primăriile, misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova acreditate în străinătate.

*Înregistrarea nașterilor* și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale privind: înregistrarea nașterii copilului din căsătorie; înregistrarea nașterii copilului în afara căsătoriei; stabilirea filiației asupra copilului; înregistrarea copiilor născuți morți; înregistrarea nou-născutului decedat în prima săptămână de la naștere; înregistrarea copilului găsit; înregistrarea unui copil nou-născut și abandonat în spațiile unităților medicale.

*Înregistrarea căsătoriilor* și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale în ceea ce privește căsătoria între doi cetățeni ai Republicii Moldova sau căsătoria între un cetățean al Republicii Moldova și un cetățean străin, sau căsătoria între doi cetățeni străini.

*Înregistrarea divorțurilor* și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale în ceea ce privește desfacerea căsătoriei în baza declarației comune a soților, declarația unuia dintre soți și hotărârii (sentinței) judecătorești (dacă celălalt soț este declarat incapabil, dispărut, condamnat la privațiune de libertate pe un termen mai mare de 3 ani) sau hotărârii instanței judecătorești cu privire la desfacerea căsătoriei.

*Înregistrarea deceselor* și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale în ceea ce privește moartea oricărui cetățean al Republicii Moldova sau cetățean străin decedat pe teritoriul Republica Moldova, inclusiv moartea prin sinucidere, accidente și alte cauze violente, precum și înregistrarea de deces, după expirarea celor 3 zile, perioada legală pentru declararea decesului unei persoane.

*Înregistrarea faptului adopției* în temeiul hotărârii instanței judecătorești privind încuviințarea adopției și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale în ceea ce privește adopția națională și internațională.

*Schimbarea numelui și/sau a prenumelui* și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale.

*Înregistrarea ulterioară a faptului de naștere/deces* în cazurile când înregistrarea faptului de stare civilă a fost omisă de către organul de stare civilă.

*Transcrierea faptului de stare civilă înregistrat în străinătate*, precum și toate celelalte funcții conexe în conformitate cu cerințele legale.

*Anularea înregistrării faptului de stare civilă și recunoașterea nulității documentului de stare civilă eliberat*, precum și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale în cazurile întocmirii neîntemeiate, identificării înregistrării repetate a faptului sau înregistrării primare pe bază de acte false.

*Reconstituirea înregistrării faptului de stare civilă* și toate celelalte funcții conexe, în conformitate cu cerințele legale.



*Modificarea datelor personale* (inclusiv rectificarea sau completarea actului de stare civilă înregistrat anterior), precum și toate celelalte funcții conexe în conformitate cu cerințele legale.

*Certificarea faptelor de stare civilă înregistrate în stânga Nistrului* și toate celelalte funcții conexe în conformitate cu art. 131 al Legii 100-XV din 26.04.2001 privind actele de stare civilă [38].

Subsistemul va permite solicitanților serviciilor de stare civilă, prin intermediul paginii oficiale a ASP sau portalului guvernamental al serviciilor publice [servicii.gov.md](http://servicii.gov.md), să solicite servicii publice de stare civilă online.

Solicitantul va fi obligat să se identifice prin semnătură electronică sau mobilă și va purta răspundere pentru veridicitatea datelor personale și documentelor atașate (altele decât cele care pot fi identificate în SSI „ASC” și Registrul de stat al populației) la cererea electronică privind solicitarea serviciului de stare civilă.

Achitarea serviciilor de stare civilă, solicitate online sau offline, se va efectua prin mecanismele serviciului de platformă MPay [7].

În conformitate cu legislația în vigoare, următoarele instituții guvernamentale ale Republicii Moldova sunt interesate sau trebuie implicate în elaborarea și buna funcționare a SSI „ASC”:

- Agenția Servicii Publice - în calitate de entitate responsabilă de elaborare și asigurare a bunei funcționalități a SSI „ASC”.

- Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova - în calitate de registrator al sistemului informatic SSI „ASC”. Potrivit art. 15, alin. (4) al Legii privind actele de stare civilă [13], acesta exercită funcțiile de supraveghere și control asupra activității misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova acreditate în străinătate, abilitate cu atribuții de înregistrare a faptelor de stare civilă.

- Administrațiile publice locale - personalul autorităților publice, abilitate cu atribuții de înregistrare a faptelor de stare civilă (naștere, căsătorie, deces).

- Instituțiile medico-sanitare înregistrează informația cu privire la eliberarea certificatelor medicale constatatoare de naștere/deces, declară nașterea copilului dacă părinții se află în imposibilitate să o facă (inclusiv în cazul copiilor abandonați sau decedați în cadrul unității medicale). Informația actualizată în RSP privind eliberarea certificatelor medicale constatatoare va permite realizarea procesului de supraveghere a înregistrării de stat a copiilor nou-născuți și a persoanelor decedate.

- Biroul Național de Statistică recepționează date vizând statistica demografică, în temeiul faptelor de stare civilă înregistrate de organele de stare civilă și actualizate în RSP.

- Organele de asistență socială sunt înștiințate lunar despre numărul copiilor neînregistrați (conform domiciliului mamei) și participă în calitate de declarant la înregistrarea decesului unei persoane decedată într-o instituție de protecție socială.

- Organele de tutelă și curatelă participă în calitate de declarant în procesul înregistrării de stat a copilului minor rămas fără ocrotire părintească, eliberează avize în vederea realizării procedurilor administrative de stabilire a paternității asupra copilului, la cererea tatălui, în cazul în care mama copilului este decedată, declarată decedată, incapabilă sau dispărută oricând nu i se cunoaște locul aflării, precum și în cazul decăderii sale din drepturile părintești și decide asupra schimbării numelui de familie a copilului până la 16 ani, în caz de neînțelegere dintre părinți, prin eliberarea avizului corespunzător.

- Ministerul Afacerilor Interne este înștiințat lunar despre cazurile de neînregistrare în termen a nașterilor și deceselor, conform ultimului domiciliu al mamei copilului și, respectiv, a decedatului.

- Organele teritoriale de asigurări sociale CNAS își actualizează baza de date în temeiul faptelor de naștere și deces înregistrate de organele de stare civilă și stocate în RSP.

- Agenția de Guvernare Electronică, în calitate de organism abilitat cu activitățile de e-Trans-



formare. Agenția de Guvernare Electronică va asigura accesul la platforma de interoperabilitate MConnect și acces la serviciile de platformă MCloud (MPass, MSign, MLog, MNotify).

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86, art. 661, din 22.06.2002.
2. Codul Familiei, nr. 1316 din 26.10.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-48, art. 210, din 26.04.2001.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului privind Cadrul de Interoperabilitate, nr. 656 din 05.09.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 186-189, art. 708 din 07.09.2012.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea modelului unic al formularelor certificatelor de stare civilă, nr. 757 din 04.07.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 102-105, art. 782, din 07.07.2006.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Concepția guvernării electronice, nr. 733 din 28.06.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 106-111, art. 799, din 14.07.2006.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), nr. 710 din 20.09.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156-159, art. 780, din 23.09.2011.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Serviciul Electronic Guvernamental de Plăți Electronice (MPay), nr. 329 din 28 mai 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 104-108, art. 369, din 01.06.2012.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la simplificarea procedurii de înregistrare a copiilor nou-născuți, nr. 258 din 03.04.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 68, art. 307, din 07.04.2009.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Concepției sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al populației” și Regulamentului cu privire la Registrul de stat al populației, nr. 333 din 18.03.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 43-45, art. 409, din 28.03.2002.
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind constituirea Agenției Servicii Publice, nr. 314 din 22.05.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 162-170, art. 396 din 26.05.2017.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud), nr. 128 din 20.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-48, art. 145 din 25.02.2014.
12. Instrucțiunea cu privire la modul de înregistrare a actelor de stare civilă, aprobată prin Ordinul Departamentului Tehnologiilor Informaționale din 04.01.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61, art. 200 din 15.04.2005.
13. Legea privind actele de stare civilă, nr. 100-XV din 21.04.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99, art. 765 din 17.08.2001.
14. Legea privind completarea Legii 100/2001 privind actele de stare civilă, nr. 310 din 22.12.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18-26, art. 99 din 19.01.2018.
15. Legea privind protecția datelor cu caracter personal, nr. 133 din 08.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175, art. 492 din 14.10.2011.
16. Legea privind semnătura electronică și documentul electronic, nr. 91 din 29.05.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 174-177, art. 397 din 04.07.2014.

17. Ordinul Serviciului de Stat de Arhivă al Republicii Moldova al Ministerului Justiției referitor la aprobarea Instrucțiunii cu privire la condițiile tehnice de păstrare a documentelor pe suport hârtie ale Fondului Arhivistic al Republicii Moldova, nr. 99 din 02.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 178, art. 409 din 27.12.2002.

18. Pagina oficială a Agenției Servicii Publice. În: <http://asp.gov.md/ro>, accesat la 13.04.2018.

19. Pagina oficială a Centrului de Guvernare Electronică. În: <http://egov.md>, accesat la 13.04.2018.

20. Pagina oficială a Platformei Tehnologice Guvernamentale Comune. În: <http://mcloud.gov.md>, accesat la 13.04.2018.

# ROLUL, IMPORTANȚA ȘI NECESITATEA ASIGURĂRII SECURITĂȚII INFORMAȚIILOR ÎN CADRUL ORGANIZAȚIILOR

## THE ROLE, IMPORTANCE AND NECESSITY OF ENSURING INFORMATION SECURITY WITHIN ORGANIZATIONS

Vadim CEBAN,  
specialist principal,  
Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă

### SUMMARY

*The issue of information security in organizations is the most relevant. This is due to a very high degree of computerization of economic activities and society as a whole, including globally. Today, the Information Technology (IT) market is flooded with an unimaginable amount of technology, each of which aims to improve information resources, whether it is storage, processing, transmission or otherwise. The advantages of these technologies entail a number of threats and vulnerabilities.*

*This evolution of threats to information implies the need to perform systematic studies aimed at identifying new trends, studying the most effective information security methods / practices, effective combat methods and threat prevention.*

*In the past year, there has been a significant increase in the number of threats, the relevance of this problem steadily increasing, which of course is confirmed by today's realities, and there is justification for an increase in the number of malicious software and new types of attacks.*

**Keywords:** *information, information security, vulnerability, threat, virus, IT attack, information system, security policy, computer network.*

În lumea modernă, informația devine o resursă strategică, una dintre principalele bogății ale unui stat dezvoltat economic. Cu mult temei, s-a făcut afirmația de către japonezi că fericirii stăpâni ai informației de la sfârșitul secolului al XX-lea vor fi și stăpânii lumii. Nu energiile controlate de om, oricât de puternice ar fi ele sau efectele lor, nu aurul sau alte averi materiale, sub orice formă ar exista acestea, ci informația va fi semnul puterii [1].

*Dacă în deceniile trecute resursa fundamentală era capitalul, astăzi informația înseamnă putere.* Ca argument se poate da remarcă lui Daniel Bell care vede informația ca o resursă strategică. Modelul organizației moderne pune alături de capital și oameni, informația. Informația reprezintă atât o resursă de intrare în procesele organizației cât și o ieșire.

În ultimii ani, odată cu creșterea gradului de informatizare a proceselor, informația reprezintă o importantă resursă pentru organizații, folosită în luarea deciziilor. Prin urmare, posesia, manipularea informației este un factor decisiv pentru îmbunătățirea raportului cost-eficiență în multe procese ale organizației.

Cu toate că anual crește nivelul conștientizării problemei ce ține de protecția informațiilor, organizațiile nu sunt pregătite pentru o luptă eficientă cu criminalitatea informatică din mai multe motive.

Desigur, în astfel de situații apare necesitatea protecției sistemelor informatice și informațiilor de accesul neautorizat, furt, distrugere și alte acțiuni criminale și nedorite, numărul cărora crește

în mod constant, prin implementarea standardelor internaționale/bunelor practici privind securitatea informațiilor, la fel și implementarea instrumentelor și tehnicilor moderne de apărare împotriva amenințărilor la adresa securității informațiilor.

Astăzi cetățenii beneficiază de multe utilități electronice, serviciile guvernamentale au devenit accesibile online, sistemul bancar include și el multe opțiuni online, datele personale sunt utilizate în procurarea mai multor bunuri și servicii, pentru a proba identitatea se utilizează semnătura electronică. Aceste servicii în viitor se vor extinde, însă dezvoltarea tehnologiilor informaționale, de fapt, semnifică o responsabilitate sporită în vederea asigurării securității informațiilor.

Informatizarea rapidă și pătrunderea sa în toate sferile de activitate, pe lângă avantajele indiscutabile, duce și la apariția unei serii de probleme semnificative. Una dintre aceste probleme este nevoia de a proteja informația. Problema crimei informatice în toate țările lumii, indiferent de poziționarea geografică, atrage o atenție sporită a societății pentru lupta împotriva acestora.

Odată cu dezvoltarea tehnologiilor electronice de plăți electronice, fluxul de lucru fără hârtie și altele, un eșec grav al rețelelor locale poate, pur și simplu, să paralizeze întreaga activitate a organizației, ceea ce duce la pierderi materiale tangibile și pierderea imaginii pe piață. Nu întâmplător se spune că protecția datelor în rețelele informatice devine una dintre cele mai acute probleme de astăzi.

Pe cât o societate este mai informatizată, cu atât este mai mult expusă riscurilor cibernetice, iar asigurarea securității spațiului cibernetic trebuie să constituie o preocupare majoră a tuturor actorilor implicați, mai ales la nivel instituțional, unde se concentrează responsabilitatea elaburării și aplicării de politici coerente în domeniu [2].

Mai jos sunt prezentate câteva statistici privind securitatea cibernetică la nivel global [3]:

- 600 miliarde de dolari: costul global al criminalității cibernetice în 2017;
- un studiu al Universității din Maryland a constatat că hackerii atacă computerele și rețelele la o „viteză aproape constantă”, cu o medie de un atac la fiecare 39 de secunde;
- platformele mobile reprezintă una dintre cele mai populare ținte pentru infractorii cibernetici;
- McAfee a constatat că numărul mediu de date pierdute prin atacuri în anul 2017 a fost de aproximativ 780.000 pe zi;
- la nivel global, criminalitatea informatică a fost cea de-a doua cea mai mare infracțiune raportată în 2016;
- datele statistice internaționale prezintă o pondere de 30% a incidentelor cibernetice cauzate de angajați rău intenționați și 11% din indiferența și neglijența din partea acestora. La nivel global, 40% din angajați ascund informația cu privire la înregistrarea unui incident cibernetic, fapt care implică desigur consecințe grave.

Atacurile pot avea o motivație politică, așa cum o arată atacurile cibernetice îndreptate împotriva țărilor din Europa de Est, fostele republici ale URSS și țările din Asia Centrală, deși victime s-au înregistrat și în Europa de Vest și America de Nord [4] sau electorale - atacurile asupra serverelor Comisiei Electorale Centrale din Republica Moldova în ziua alegerilor parlamentare din 2010. Peste 44 milioane de atacuri informatice asupra paginilor web ale Guvernului israelian au fost înregistrate între 14 și 19 noiembrie 2012, când a început ofensiva forțelor israeliene în Gaza [5].

Aflându-se teritorial între două țări din topul celor 10, care generează atacuri cibernetice, Republica Moldova este supusă unor riscuri majore ale noilor forme de criminalitate „cibernetice”. De fapt, datorită Internetului, se poate spune că toate țările lumii sunt vecine în sensul pericolelor cibernetice.

Șase milioane de tentative de atac cibernetic într-un singur an. Este statistica alarmantă înre-

gistrată în Republica Moldova, pe parcursul anului 2016. Țintele hackerilor au fost atât instituțiile de stat, cât și companii private, iar vulnerabilitățile cibernetice au rămas la ordinea zilei și la momentul actual [6].

În cel mai amplu atac al anului 2017- WannaCry, cu peste 200 000 oameni și 10000 instituții din, cel puțin, 150 de țări afectate, erorile generate de factorul uman au jucat un rol esențial. Desigur, Republica Moldova nu a fost o excepție, 31 adrese IP publice au realizat conexiuni către un domeniu web asociat campaniei ransomware WannaCry. Având în vedere ca printr-un IP public pot comunica mai multe sisteme informatice, numărul total al sistemelor afectate a fost și mai mare [7].

Republica Moldova a ratificat Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică, adoptată la Budapesta la 23 noiembrie 2001 [8]. A fost elaborată și adoptată Legea privind prevenirea și combaterea criminalității informatice [9] care reglementează raporturile juridice privind prevenirea și combaterea infracțiunilor informatice; protecția și acordarea de ajutor furnizorilor de servicii și utilizatorilor de sisteme informatice; colaborarea autorităților administrației publice cu organizațiile neguvernamentale și cu alți reprezentanți ai societății civile în activitatea de prevenire și de combatere a criminalității informatice; cooperarea cu alte state, cu organisme internaționale și regionale.

Cunoașterea pe scară largă a riscurilor și amenințărilor la care sunt supuse activitățile desfășurate în spațiul cibernetic și modului de prevenire și contracarare a acestora necesită o comunicare și cooperare eficientă între actorii specifici în acest domeniu.

Din această perspectivă, se resimte necesitatea dezvoltării culturii de securitate informațională a utilizatorilor sistemelor informatice și de comunicații, adesea insuficient informați în legătură cu potențialele riscuri, dar și cu soluțiile de contracarare a acestora.

Cu toate că există posibilități tehnice, în prezent nu sunt prevederi legale obligatorii de raportare a informației către echipa de răspuns la incidente de securitate cibernetică (CERT-GOV-MD).

Studiile arată că în medie 90% din breșele de securitate identificate nu sunt datorate problemelor tehnologice, ci instalării și configurării necorespunzătoare sau datorită nerespectării unor proceduri de utilizare și administrare a sistemului, instruire deficitară a utilizatorului sau înțelegere greșită a modului de funcționare.

Cu toate că mediul virtual, care este reprezentat de diverse infrastructuri și care includ conținutul informațional procesat, stocat sau transmis, este o parte integrantă a activităților zilnice, securitatea sa este un element care nu prea este luat în calcul. Acest aspect derivă din complexitatea noilor tehnologii, care implică după sine noi riscuri ce pot afecta grav organizația sau individul, în condițiile în care există acțiuni de natură să afecteze funcționarea sistemelor informatice precum și datele vehiculate prin intermediul acestora.

Securitatea informației este un subiect discutat frecvent în ultimii ani pentru că mediul virtual este unul dinamic, aflat în permanentă schimbare, pentru că tehnologiile folosite sunt fie înlocuite, fie actualizate sau modificate constant, apărând noi provocări și pentru că nivelul de conștientizare a utilizatorilor este încă unul foarte scăzut.

Informația este o resursă de o importanță deosebită pentru desfășurarea activităților unei instituții și necesită o protecție adecvată. Informațiile, indiferent sub ce formă se află, indiferent de mijloacele utilizate pentru a fi distribuite sau stocate, trebuie să fie protejate întotdeauna corespunzător.

Securitatea informației este un concept important, îndeosebi pentru sistemele informatice ce furnizează diverse servicii electronice. Securitatea informațiilor înseamnă protejarea informațiilor față de amenințări și vulnerabilități, pentru a asigura continuitatea activităților și reducerea riscului de a compromite informațiile.

Informația poate fi securizată numai prin implementarea unui set adecvat de măsuri de securitate, incluzând politici, procese, proceduri, instrumente software și hardware. Este necesar ca aceste măsuri de securitate să fie stabilite, implementate, monitorizate, revizuite și îmbunătățite, pentru a se asigura atingerea obiectivelor specifice de securitate.

În consecință, securitatea informațiilor trebuie să reprezinte o prioritate pentru buna funcționare a sistemelor informaționale. Pericolele pot fi totuși reduse semnificativ prin aplicarea bunelor practici puțin costisitoare, chiar gratuite, și ușor de aplicat. Conștientizarea riscurilor de către angajați este foarte eficientă pentru a reduce o mare parte din riscuri. Implementarea măsurilor proactive și reactive care includ politici, concepte, standarde, ghiduri de securitate, managementul riscului, activități de instruire și conștientizare, implementarea de soluții tehnice de protejare a resurselor informaționale, managementul identității, managementul consecințelor pot minimaliza considerabil riscurile de securitate a informațiilor.

Utilizatorul reprezintă primul zid de apărare împotriva amenințărilor din spatele monitorului și uneori ultimul senzor în identificarea riscurilor și, în funcție de caz, semnalarea acestora responsabilului IT al instituției. Utilizatorul este, totodată, acel pilon care poate preveni crearea unor prejudicii substanțiale atât pentru sine, cât și pentru instituția în care activează.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Oprea, D. Protecția și securitatea informațiilor. Iași: Editura „POLIROM”, 2007. 448 p.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei Naționale de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”, nr. 857 din 31 octombrie 2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.04.2017, nr. 252-257/963.
3. Statistici globale privind securitatea cibernetică. În: <https://startechteam.ro/blog/ro/statistici-globale-privind-securitatea-cibernetica/#.W9LiJUszbDc>, (accesat la 14 noiembrie, 2018 ). Aceso em: 14 noiembrie 2018.
4. RED October computer virus found. În: <https://www.telegraph.co.uk/technology/news/9800946/Red-October-computer-virus-found.html> (accesat la 14 noiembrie 2018 ).
5. Miloane de hackeri au atacat site-urile guvernului israelian. În: <http://www.business24.ro/internet/securitate-it/milioane-de-hackeri-au-atacat-site-urile-guvernului-israelian-in-ultimele-zile-1521870> (accesat la 14 noiembrie 2018).
6. Republica Moldova lovită de atacurile cibernetice. În: [https://www.prime.md/ro/republica-moldova-lovita-de-atacurile-cibernetice-tintele-hackerilor-au-fost-atat-institutiile-de-stat-cat-si-cele-private\\_64101.html](https://www.prime.md/ro/republica-moldova-lovita-de-atacurile-cibernetice-tintele-hackerilor-au-fost-atat-institutiile-de-stat-cat-si-cele-private_64101.html) (accesat la 14 noiembrie 2018 ).
7. Popovici, S. Factorul uman: Element crucial în asigurarea securității cibernetice. În: <http://www.moldova.md/ro/content/factorul-uman-element-crucial-asigurarea-securitatii-cibernetice> (accesat la 16 noiembrie 2018).
8. Legea Republicii Moldova pentru ratificarea Convenției Consiliului Europei privind criminalitatea informatică, nr. 6 din 2 februarie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.02.2009, nr.37-40/104.
9. Legea Republicii Moldova privind prevenirea și combaterea criminalității informatice, nr. 20 din 3 februarie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.01.2010, nr. 11-12/17 cu modificările ulterioare.
10. MOLDDATA. Raport Anti SPAM. 2015-2017.

# APLICAREA DRONELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

## APPLYING DRONES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Eugenia CEBOTARU,  
magistru, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*Drones are currently available in a wide variety of shapes and sizes, from small aircraft or helicopters to liliputan machines, no larger than a humming bird or even some insects. We can mention that the drones will soon be upgraded with flight systems and autonomous obstacle avoidance and there will be no need for pilots to use them anymore. It should be noted that the use of the drones is constantly expanding. As relatively new unmanned aircraft on the market, new ways of using the drones are still being discovered. Today, it is hard to imagine any area in both central and local public administration, where drones will not be used.*

**Keywords:** central public administration, local public administration, information technologies, drone, eDrone.

Dronele au apărut și au fost dezvoltate inițial în sectorul militar, dar devin tot mai răspândite și în sectorul civil, numărul acestora fiind permanent în creștere. Datorită faptului că pe drone pot fi instalate diferite gadget-uri, ele pot fi utilizate, practic, în toate domeniile. În prezent, aproape toate dispozitivele portabile necesită un smartphone sau un computer pentru a funcționa. Dronele, care vor fi scoase pe piață în următorii ani, vor fi echipate în continuare cu telefoanele noastre mobile ca un hub informațional. Pe măsură ce piața acestor dispozitive se maturizează, iar aparate din ce în ce mai sofisticate sunt lansate de producători, vor apărea și oportunități de integrare a unor produse strict pe domenii aparte. Vom aduce câteva exemple.

Dronele vor fi utilizate în domeniul medicinei pentru a salva vieți omenești. În medicină putem vorbi de transportul de urgență și în siguranță a diferitelor dispozitive medicale. De exemplu, este foarte dificil de a ajunge de urgență la persoanele implicate într-un accident rutier, mai ales atunci când traficul este blocat. Prin urmare, de cele mai multe ori echipele medicale nu ajung la timp atunci când viețile oamenilor sunt puse în pericol. Așadar, cu ajutorul implicării dronelor în sistemul medical, se urmărește evitarea blocajelor din trafic, în așa mod, asistența medicală poate fi acordată mai rapid. Dronele ar putea zbura peste vehicule, pentru a ajunge la locul impactului și a evalua situația, înainte de sosirea echipelor de intervenție. Susținând această idee, un inventator pe nume Alec Momont, student la facultatea de inginerie și design, Universitatea Tehnică din Delft (Olanda), a creat împreună cu platforma pentru inovații, Living Tomorrow, pentru proiectul său de licență, un prototip de dronă-ambulanță, capabilă să identifice victima folosind semnalul telefonului mobil și GPS-ul (Global Positioning System). Inventatorul a propus extinderea infrastructurii sistemului de urgențe cu o rețea de drone ambulanță, compacte și rapide, cu capacități de comunicare, care ar putea transporta echipament medical auxiliar. O rețea de drone-ambulanțe ar putea crește semnificativ șansele de supraviețuire în cazurile extreme, în care asistența medicală trebuie acordată într-un timp cât mai rapid. [10]

Conform unui studiu, în UE în jur de 800.000 de persoane suferă anual un atac de cord și doar 8% supraviețuiesc din cauza că nu se poate interveni în primele 4-6 minute, interval con-



siderat optim pentru a preveni moartea cerebrală. [8] Ținând cont de aceste date, inventatorul susține că folosirea pe scară largă a dronei de tip ambulanță ar crește șansa de supraviețuire de la 8 la 80%. Așadar această schimbare ar putea salva multe vieți omenești.

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, începând cu anul 2019, dronele să transporte consumabile medicale urgente. 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 realității vieții urbane. În același timp, o companie de cercetare americană a creat o dronă, ce identifică supraviețuitorii unui accident sau persoane izolate în zone fără acces și are capacitatea de a transporta telefoane mobile cu ajutorul cărora victimele pot păstra legătura cu autoritățile pentru situații de urgență. [2]

Și o organizație neguvernamentală din Germania a construit o dronă care să livreze defibrilatoare către pacienții care au suferit un atac de cord și care pot ajunge mai repede la aceștia decât paramedicii. Drona pentru serviciile medicale este dotată cu GPS, cu ajutorul căruia va găsi locația pacientului după locația telefonului persoanei care a făcut apelul. O astfel de dronă are o greutate de 4 kg și poate transporta material medical până la 4 kg și poate zbura cu o viteză de până la 100 km/oră. Acest prim prototip a fost gândit în prima fază să fie dotat cu un defibrilator, iar ulterior s-a lucrat la un nou design pentru ca drona să aibă în dotare și o geantă cu echipamente medicale de prim ajutor, dar și o cameră web pentru a facilita transmiterea de instrucțiuni către cei aflați lângă pacientul care are nevoie de îngrijiri medicale. Drona mai poate integra și un canal de comunicare audio-video, prin care poate da feedback direct de la locul incidentului către serviciile de urgență. De asemenea, indicațiile operatorului, redate prin boxa audio a dronei, pot ajuta la reducerea panicii de la fața locului. Așadar, această dronă ambulanță poate ajunge la un pacient și poate livra un defibrilator în aproximativ un minut, pe o suprafață de 12 kilometri pătrați. În momentul de față, drona ambulanță a fost testată doar pentru persoanele care suferă un atac de cord însă pe viitor se vor implementa și alte dispozitive pentru a oferi ajutor medical persoanelor, care suferă de probleme respiratorii, de diabet sau celor care suferă anumite traume și lovituri cauzate de accidente. Astfel, prin integrarea acestei drone, se urmărește ca întreg sistemul medical să sufere schimbări în bine, iar oamenii să fie cei care vor avea de câștigat în urma acestui proces tehnologic. Această idee ar trebui implementată în cât mai multe țări, deoarece este o mare realizare pentru întreaga lume. Datorită acestui prototip, rata mortalității cauzate de accidente ar putea să scadă considerabil, iar în viitor foarte multe vieți ar putea fi salvate. [1]

Dincolo de utilitățile comerciale și științifice, dronele pot fi folosite și în cazul unor situații de urgență sau al unor dezastre naturale. Posibilitatea de a trimite aceste aparate în locuri greu accesibile ar putea ajuta la localizarea supraviețuitorilor unor dezastre. Utilitatea dronelor în câteva cazuri de urgență a fost deja testată. Deocamdată performanțele dronei-ambulanță mai trebuie îmbunătățite din punct de vedere tehnologic, dar în același timp trebuie să se acorde atenție și legislației, deoarece aceste obiecte zburătoare nu sunt peste tot acceptate în spațiile publice.

Alte exemple. În SUA întreținerea liniilor electrice este considerat a fi unul dintre cele mai periculoase locuri de muncă. Anul trecut, mai mult de 330 de persoane au murit și alte mii au fost rănite din cauza căderilor de la înălțime sau a electrocutării, în timp ce lucrau la liniile electrice. Prin utilizarea dronelor se pot reduce numărul de ore petrecute în zone periculoase, necesare pentru a face anumite tipuri de întreținere și se poate spori și eficiența afacerii. A folosi drone înseamnă mai puține accidente, riscuri mai scăzute pentru angajați, reduceri ale primelor de asigurare și alte avantaje. [11]

Dronele utilizate în agricultură. Un alt domeniu în care utilizarea dronelor are o mare eficiență este agricultura, ramura care se ocupă de cultivarea plantelor. Urmărirea evoluției culturilor, a

gradului de uniformitate a plantelor pe o suprafață, supravegherea pentru descoperirea apariției diverselor boli sau dăunători și multe altele pot fi realizate cu ajutorul dronelor. Actualmente, revoluția digitală are potențialul de a schimba profund agricultura, luarea deciziilor devine o sarcină mai simplă, mai inteligentă și mai clară, deoarece deciziile se iau în cunoștință de cauză. Este foarte important, că dronele pot monitoriza orice tip de cultură în orice zonă geografică. Este de așteptat ca această nouă tehnologie în agricultură să crească în mod semnificativ în următorii ani, deoarece dronele oferă o gamă largă de aplicații unice care îmbunătățesc agricultura de precizie. Atașate cu camere și aparate de înaltă tehnologie, dronele pot monitoriza bine bolile, dăunătorii, irigațiile și îngrășămintele. Aceasta va ajuta fermierii în agricultura de precizie, precum ar fi pulverizarea, însămânțarea și protecția plantelor.

**Pulverizare și protecție.** Agricultura de pulverizare poate înlocui pulverizatorul tradițional de pesticide cu o dronă, care are o viteză de 40 de ori mai mare decât cea a pulverizatorului tradițional. Acesta va economisi 90% de apă și 30%-40% de pesticide. O astfel de dronă este deja realizată, prin urmare, utilizarea ei va optimiza consumul de pesticide, scopul fiind reducerea semnificativă a expunerii plantelor la pesticide sau la alte produse chimice folosite pentru combaterea dăunătorilor.

**Fertilitate și însămânțare.** Fertilizarea cu drone pentru însămânțare este o mașină nouă, proiectată cu trăsături ușoare de funcționare, chiar fertilizare, lucrul la scară largă, performanțe ridicate, proprietăți stabile, fiabilitate.

**Supravegherea fermelor.** Izbucnirea buruienilor și a dăunătorilor, irigarea expusă și lipsa de îngrășămintă pot fi monitorizate de drone, echipate cu cameră multispectrală sau higospectrală de înaltă rezoluție.

Totodată, este foarte interesantă metoda de plantare a copacilor prin utilizarea dronelor. După o analiză a zonei despădurite, prin defrișări sau incendii de pădure, se plantează copaci cu ajutorul dronelor. [3] Acum se poate interveni cu o nouă tehnologie, cea a dronelor. De acum, de la plantarea manuală a arborilor se va trece la plantarea cu ajutorul dronelor. Se poate ajunge să se planteze 1 miliard de copaci pe an pe o suprafață de aproximativ 500.000 de hectare. [6] Așadar, ajutați de tehnologii, agricultorii pot folosi dronele pentru inspectarea terenurilor. Totodată, terenurile agricole vor fi supravegheate și chiar stropite cu ajutorul dronelor și utilajelor pentru verificarea calității semințelor. Este îmbucurător faptul că tehnologiile noi au început să fie utilizate și de agricultorii moldoveni. Agricultorii cred că aparatele performante îi vor ajuta să-și extindă afacerea și să obțină un profit și mai mare. În același timp, o companie din Ucraina pune la dispoziția agricultorilor un sistem automatizat, care le va permite să-și vadă terenurile agricole de la înălțime cu ajutorul dronelor. Sistemul a fost implementat acum trei luni și în țara noastră, el având deja succes în Rusia și Ucraina. Compania mai oferă acces la fotografii prin satelit, dar și monitorizarea prin GPS a tehnicilor agricole. Dronele permit ca de la înălțime să se vadă acele probleme care nu pot fi văzute cu ochiul liber. De la germinare până la recoltarea culturii se fac șase survolări. De asemenea, drona poate fi utilizată și pentru alte operațiuni agricole, să împrăstie ceva, anumite substanțe, anumite soluții. Se poate avea controlul indicelui de vegetație care permite agricultorilor să identifice zonele problematice în câmp, să monitorizeze imediat acea zonă, fizic să fie prezenți acolo să analizeze, după care să se poată lua o decizie corectă.

Și pentru viticultori munca poate fi ușurată prin intermediul dronelor, în special prin monitorizarea podgoriilor. În viitorul apropiat, viile din țara noastră vor fi monitorizate cu drone și nu orice fel de drone, ci unele cu o cameră de filmat multispectru, invenție a unui cercetător de la NASA. Ținând cont că, în ultimii cinci ani, plantațiile de viță de vie sunt tot mai des afectate de boli, în proporție de 20 la sută, specialiștii nu reușeau să stopeze întinderea molimei, pentru că le era imposibil să verifice 100 de mii de hectare de podgorii. Țara noastră va deveni, astfel, a doua țară din UE, după Franța, care va beneficia de observații aeriene pentru monitorizarea stării de sănătate a podgoriilor [12].

Un alt domeniu, ce urmează să fie transformat prin utilizarea dronelor, este cel al jurnalismului. În Statele Unite, țara cu cele mai multe drone, facultățile de jurnalism au început deja să pregătească studenții pentru această nouă etapă a meseriei de ziarist. 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. Unele redacții de presă deja au achiziționat drone și au angajat piloți care să le opereze pentru a surprinde imagini inedite de la diferite evenimente.

Institutul Future Today (FTI) include dronele printre tendințele importante ale anului viitor în domeniul jurnalismului [9].

Drone - Roiuri de drone. Sute de microdrone pot fi activate de odată și se pot deplasa și coordona concomitent, în roi. Aceste roiuri de microdrone se mișcă atât de rapid încât de multe ori este greu să le vezi. Această tehnologie a fost dezvoltată ca aplicație militară, dar ar putea ca în curând să aibă și aplicații comerciale dar și pentru presă. Spre exemplu, minirecitalul susținut de Lady Gaga în pauza finalei Campionatului de Fotbal American Super Bowl a fost filmat și cu ajutorul unui astfel de roi de microdrone.

Drone - Benzi de circulație pentru drone. Piloții amatori de drone continuă să reprezinte probleme pentru piloții de avioane de linie și private. În prezent, autoritățile americane au interzis zborul dronelor în apropierea spațiului aerian al aeroporturilor. Între timp organizațiile de presă doresc să folosească drone pentru a realiza reportaje, iar compania Amazon are în plan deschiderea unui serviciu de livrări la domiciliu cu drone.

Drone - Vehicule Subacvatice Autonome (AUV). Cercetători de la MIT au dezvoltat modele de drone subacvatice cu capacități cognitive, denumite AUV. După ce primesc o serie de parametri - cât de departe să înainteze, la ce adâncime, ce să caute în mediul submarin etc., - aceste drone pot funcționa autonom. Dacă ceva neprevăzut se produce în timpul misiunii, drona poate lua decizia de a se întoarce la bază sau de a continua misiunea. Aceste drone pot fi folosite în diverse scopuri, de la cartografierea mediului marin, la acțiuni militare sau pot fi folosite și pentru transportul unor mărfuri de contrabandă.

Drone - Microdrone. Microdronele pot naviga autonom prin spații foarte înguste pentru a investiga ce se află, de exemplu, sub dărâmăturile unei clădiri sau în zonele contaminate, în care accesul oamenilor este riscant. Astfel de drone, capabile să se târască, să înoate sau să zboare, vor fi folosite de jurnaliștii care transmit din zone de conflict sau din zone calamitate.

Drone - Livrarea cu drone. Spre sfârșitul anului 2016, a fost lansat primul serviciu comercial de livrări cu drone. Compania americană Zipline și-a dus sistemul de livrare cu drone în Rwanda, unde a livrat sânge pentru transfuzii. Companiile UPS, Amazon și DHL își testează între timp propriile flote de drone pentru livrări. În curând, dronele vor putea fi folosite pentru a livra presa în format print la domiciliul clienților [9].

Dronele pot fi utilizate și în mediul academic. În foarte multe țări, din cauza unor probleme birocratice, potențialul lor nu este încă exploatat pe deplin. În Statele Unite, Administrația Federală a Aviației interzice utilizarea lor, cu puține excepții, până când va exista o legislație clară în domeniu. Legislația este în curs de elaborare și în Europa și, implicit, în Republica Moldova. Singurele instituții care pot beneficia pe deplin de utilitatea dronelor în Statele Unite sunt cele guvernamentale și universitățile, cu condiția obținerii unor autorizații, iar folosirea lor se poate face doar în anumite scopuri. Printre cei, care s-au arătat cei mai interesați de posibilitatea utilizării acestei tehnologii, sunt cercetătorii și oameni de știință care au astfel posibilitatea să realizeze hărțile unor zone importante și greu accesibile sau să urmărească evoluția și habitatul unor specii de animale rare. Printre cei, care pot solicita autorizația de a folosi dronele în scopuri științifice, se numără reprezentanții mediului academic. [2]

Dronele pot fi utilizate și în sectorul aviației civile. Tehnologia privind utilizarea dronelor în

sectorul aviației civile ar putea ajunge la 10% din piața aviatcă la nivelul UE în următorii 10 ani (circa 15 miliarde euro/an). Conform datelor Comisiei Europene, industria dronelor poate crea în jur de 150.000 de locuri de muncă în UE până în anul 2050 [7].

Dronele pot fi utilizate de poliția rutieră. S-ar putea spune că poliția rutieră poate intra într-o nouă eră, cea a dronelor. Agenții de circulație îi vor supraveghea pe șoferi în trafic cu aceste dispozitive aeriene care îi ajută să intervină mai eficient pe șosele. Totodată, dronele în acest domeniu pot fi utilizate: pentru a depista locurile unde sunt blocaje și pot să direcționeze echipajele de poliție să acționeze acolo, pentru a căuta o persoană dispărută/suspectă într-o zonă dificilă de a merge, pentru a investiga accidentele rutiere în anchete, pentru a fotografia o scenă a crimei din aer, pentru a supraveghea traficul rutier de la înălțime, pentru a supraveghea zone cu multă infracțiune, pentru menținerea ordinii publice. Poliția rutieră s-a întărit în lupta de depistare a șoferilor care încalcă legea prin depășirea vitezei prin faimosul cinemometru laser, nedetectabil, cunoscut drept „pistolul radar”. Dar din 2017, polițiștii din România utilizează pe unele autostrăzi, un nou instrument pentru prinderea vitezomanilor și anume radare-drone, care sunt deja în funcțiune în China. Acestea survolează zona de la 50 de metri înălțime și trimit imagini video către ofițeri. Pe lângă depășirea vitezei legale, acestea pot prinde și altfel de încălcări ale Codului Rutier, precum utilizarea în mod ilegal a bandei de urgență.

Forțele de ordine din Dakota de Nord, Statele Unite ale Americii, vor începe să folosească drone echipate cu gaze lacrimogene și aparate cu șocuri electrice pentru diferite intervenții. În fața unei asemenea intensificări a traficului cu drone, se pune problema reglementării modului în care aceste aparate vor circula prin aer. În curând, ar putea fi deschise culoare de zbor de altitudini diferite, mai joase pentru piloții amatori de drone și la altitudini mai mari pentru dronele folosite în scopuri comerciale. [9]

Poliția de frontieră din Belgia a început să folosească dronele pentru supravegherea graniței, după ce utilizarea acestora pentru monitorizarea drumurilor s-a dovedit a fi un succes. Mai nou, după ce Belgia a fost acuzată de autoritățile franceze că nu a reușit să îi țină sub observație pe teroriștii care au acționat la Paris, Belgia a înăsprit supravegherea zonelor de frontieră. Atacatorii de la Paris locuiau în Belgia și au făcut mai multe drumuri de la Bruxelles la Paris și înapoi fără a fi opriți. De atunci, preocuparea principală a poliției de frontieră a fost supravegherea mai atentă a granițelor, în condițiile în care Belgia, care face parte din Benelux, primul spațiu liber de circulație din Europa, înființat cu mult înainte de Schengen, nu are exercițiul controalelor clasice la frontieră. În aceste condiții, polițiștii de frontieră au apelat la ajutorul tehnologiei și al militarilor, care operează sistemul de drone într-o bază aeriană aflată la 30 de kilometri de granița cu Franța. În așa mod, autoritățile speră să țină sub control atât potențialii infractori, care transportă droguri sau arme, dar și eventualii migranți ilegali. În acest tip de supraveghere sunt vizați și proprietarii de autoturisme, care nu și-au plătit amenziile sau asigurarea. Camera le înregistrează plăcuțele de înmatriculare care, odată introduse în sistemul național, scot la iveală toate încălcările.

Poliția belgiană folosește dronele și pentru constatarea accidentelor rutiere de pe autostrăzi. Grație tehnologiei, intervențiile necesare documentării unei coliziuni care puteau dura ore, pot fi gata în doar câteva zeci de minute. Măsura este mai mult decât binevenită într-o țară recunoscută pentru ambuteiaje, chiar și pe autostrăzi. Metoda clasică de constatare a accidentelor presupunea deplasarea poliției și ambulanțelor la fața locului, blocarea circulației și procedurile de salvare și măsurare pentru stabilirea circumstanțelor producerii accidentului. Proceduri care presupuneau mult timp și cozi de așteptare întinse pe kilometri întregi de autostradă.

Dronele sunt din ce în ce mai folosite și în domeniul construcțiilor, pot contribui în mod eficient la derularea lucrărilor și la gestionarea activității pe șantiere. Tot mai multe firme de construcții apelează la folosirea lor pentru a garanta calitatea lucrărilor realizate. Aceste utilaje zburătoare au

funcții multiple și pot fi folosite, în primul rând, pentru supravegherea șantierului, făcând posibilă urmărirea, în ansamblu, a evoluției lucrărilor. Ele permit monitorizarea mai multor șantiere în același timp și, astfel, nu este necesară prezența permanentă a unei persoane pe șantiere, aceasta din urmă poate să analizeze buna desfășurare a lucrărilor dintr-un birou. Prin folosirea dronelor se poate garanta și precizia execuției lucrărilor. Datorită faptului că pot fi echipate cu giroscop și camere video termice care pot furniza în timp real informații despre lucrările desfășurate, greșelile de proiectare și de execuție pot fi ușor evitate. Dronile pot fi utile și în garantarea siguranței pe șantier, fiindcă ele permit supravegherea continuă a șantierului și acest lucru ar putea scădea semnificativ rata accidentelor mortale. De asemenea, pot fi folosite și pentru inspectarea locurilor la care accesul este dificil, cum ar fi șemineuri sau acoperișuri și pentru a verifica nevoia de întreținere sau pentru a evalua pericolul în cazul clădirilor prăbușite după cutremur sau explozie. Un senzor de metan instalat pe dronă poate ajuta la detectarea gazelor nocive într-o mină de cărbune. În viitor, dronile pot deveni mai mult decât simpli purtători de utilaje de monitorizare și de măsurare. Unii cred că vor deveni roboți zburători multifuncționali și că vor fi prezente din ce în ce mai mult pe șantierele din întreaga lume, inclusiv în România, fiindcă beneficiile lor practice sunt multiple. În anii următori ne putem aștepta la o explozie a utilizării lor pe șantiere care, în final, va aduce un câștig uriaș derulării activității de construcții. [14]

Utilizarea dronelor în arhitectură. Utilizarea dronelor în arhitectură este o metodă pe care arhitectul Ammar Mirjan o studiază de mai mulți ani, acesta considerând că în viitorul apropiat lucrările de zidărie sau de întindere a cablurilor vor putea fi efectuate cu succes de drone. Deși încercările actuale au loc în laborator, dronile lui Mirjan au putut fi văzute la lucru cu ocazia mai multor târguri de arhitectură. De exemplu, în anul 2012, un turn de 6 metri a fost ridicat în 18 ore, folosindu-se cărămizi din polistiren puse la locul lor de drone, în total au fost folosite 1500 de bucăți. Deși cărămizile au fost făcute din polistiren, Mirjan spune că în viitor dronile vor putea căra cărămizi adevărate. Proiectul realizat de drone era însă un model la scară redusă al unui turn proiectat pentru construcție în Franța, utilitatea fiind aceea a realizării unui model tridimensional, care să le permită arhitecților să își facă o idee mult mai clară despre proiect [15].

Dronile au fost programate în același fel în care sunt programate brațele robotizate, însă pentru că pot zbura au beneficiat de o libertate de mișcare pe care un braț robotizat sau o macara nu le au. Dronile conturează de la înălțime viitorul construcțiilor. Echipate cu fotocamere și videocamere de înaltă definiție, camere video cu infraroșu, telemetre sau radare, dronile au devenit un accesoriu esențial pe șantierele din întreaga lume și încep să prindă avânt și pe piața construcțiilor din țara noastră.

De exemplu, compania de vânzări online Amazon urmărește să integreze dronile în conceptul 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.

Drone - Tehnologie senzorială și de evitare. Roboții care folosesc rețele neuronale și inteligența artificială pot provoca interferențe și pot lua decizii atunci când sunt programați pentru acest lucru. Acest lucru este posibil datorită tehnologiei senzoriale și de evitare. În 2019, dronile vor fi programate să navigheze singure după repere GPS și vor lua decizii în zbor cu privire la cea mai bună traiectorie pentru a ajunge la țintă, precum și când să evite eventualele obstacole, cum ar fi clădiri, copaci etc. sau chiar alte drone cu care s-ar putea intersecta în zbor.

În concluzie, putem menționa că secolul al XXI-lea este plin de surprize, iar dronile 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. Producătorii de software și hardware pentru drone primesc cereri de la o listă lungă de clienți din diferite domenii, astfel că, în următorii ani, se prevăd investiții importante în dezvoltarea de drone dotate cu tehnologii cât mai avansate. Cu certitudine, în următorii ani piața dronelor va înregistra o creștere extraordinară, piața globală a dronelor va dezvolta aplicații pentru o mulțime de domenii. Industria dronelor comerciale este încă tânără, dar a fost luată în vizor de mari investitori, urmând, astfel, să se dezvolte soluții tot mai eficiente care să răspundă nevoilor pieței.

### BIBLIOGRAFIE

1. Portalul Special Arad. În: <https://specialarad.ro/s-a-inventat-drona-ambulanta-care-salveaza-viata-oamenilor/>
2. Portalul Teamnet, Ascensiunea dronelor. În: <https://www.teamnet.ro/ro/stiri/ascensiunea-dronelor/>
3. Portalul Global Citizen. În: <https://www.globalcitizen.org>.
4. Portalul revistei americane lunară Wired. În: <https://www.wired.com>
5. Portalul știrilor despre drone. În: <https://www.uavexpertnews.com>
6. Metodă de plantare a copacilor prin tehnologia dronelor. În: <https://www.dronele.ro/metoda-de-plantare-a-copacilor-prin-tehnologia-dronelor/>
7. Datcu Alin, Reguli europene pentru un nivel comun de siguranță în utilizarea dronelor. În: <https://www.radioresita.ro/301699/reguli-europene-pentru-un-nivel-comun-de-siguranța-in-utilizarea-dronelor>
8. Marinela Olaroiu Van Den Heuvel, Drona ambulanță. În: <https://decitit.ro/index.php/2015/01/04/drona-ambulanta/>
9. Codruț Bălu, Tendințe tehnologice pentru media în 2018: Dronele și dispozitivele portabile își fac loc și în presă. În: <https://www1.agerpres.ro/sci-tech/2017/11/17/tendinte-tehnologice-pentru-media-in-2018-dronele-si-dispozitivele-portabile-isi-fac-loc-si-in-presa-11-48-25>
10. Gizmo Box, Drone ambulanță - ar putea salva vieți în viitor. În: <https://gizmobox.ro/drone-ambulanta-ar-putea-salva-vietii-im-viitor/>
11. Reducerea accidentelor de muncă prin ajutorul UAS. În: <https://www.dronele.ro/reducerea-accidentelor-de-munca-prin-ajutorul-uas/>
12. Podgoriile din Republica Moldova, monitorizate cu drona. Unele plantații sunt afectate de boli. În: [https://stiri.tvr.ro/podgoriile-din-republica-moldova-monitorizate-cu-drona-unele-planta-ii-sunt-afectate-de-boli\\_822172.html#view](https://stiri.tvr.ro/podgoriile-din-republica-moldova-monitorizate-cu-drona-unele-planta-ii-sunt-afectate-de-boli_822172.html#view)
13. Marius Comper, Drona - „ochiul din cer” care vede tot. În: <https://www.descopera.ro/stiinta/9249085-drona-ochiul-din-cer-care-vede-tot>
14. Revista Industriei de Construcții din România, Utilitatea dronelor în construcții. În: <https://www.constructiv.ro/2017/04/utilitatea-dronelor-constructii/>
15. Redacția Casoteca, Cum se folosesc dronele în construcții. Metodele care așteaptă să iasă din laborator. În: <https://casoteca.ro/cum-se-folosesc-dronele-in-constructii-metodele-care-as-teapta-sa-iasa-din-laborator/>



## PERSPECTIVE DE UTILIZARE A DRONELOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA LA LICHIDAREA SITUAȚIILOR EXCEPȚIONALE

### PERSPECTIVES FOR THE USE OF DRONES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE LIQUIDATION OF EXCEPTIONAL SITUATIONS

**Tatiana CASTRAȘAN,**  
metodist principal,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*Unmanned aerial vehicles may be the safest way to monitor public meetings, road traffic, disaster and calamity areas, or to monitor the level of pollution in various localities, and to determine the risk of floods in the watercourses. The technology in remote guidance represent the future of the management of exceptional situations.*

**Keywords:** *drones; exceptional situations, public authorities, disasters, airspace.*

Evoluția societății oferă noi posibilități de cercetare și dezvoltare în domeniul explorării spațiului aerian. Se pare că aparatele de zbor folosite sunt dintre cele mai diverse și de diferite dimensiuni. Pentru a nu expune riscului oamenii în lichidarea situațiilor excepționale se utilizează diferite aparate, instrumente etc. Unele dintre aceste oferte sunt mai mult sau mai puțin aplicabile sistemului protecției civile al Republicii Moldova, printre care se includ dronele sau, mai bine spus, aeronavelor fără pilot.

Dezvoltarea tehnologiei în ghidarea de la distanță, precum și obținerea de informații de la sol mai precisă au reprezentat o consecință firească a răspândirii accelerate a acestora. Utilizarea dronelor pentru aplicații militare este frecventă, de asemenea, au început să capete un rol tot mai important în aplicații civile pentru supravegherea condițiilor de desfășurare a întrunirilor publice, traficului rutier, zonelor de dezastru și calamități sau pentru monitorizarea nivelului de poluare în diverse localități și stabilirea riscurilor de inundații pe cursurile de apă. Vehiculele aeriene fără pilot utilizate în situațiile de urgență pot reprezenta pentru Serviciul Protecției Civile și Situații Excepționale o unealtă foarte importantă pentru provocările acestui secol.

O dronă este un aparat de zbor sau, mai exact, o aeronavă fără pilot (în engleză: „Unmanned Aerial Vehicle” – UAV), în practică fiind considerată un robot zburător, capabil de a se deplasa cu ghidaj de la distanță prin intermediul unei telecomenzi sau al unui alt dispozitiv de control. Codul aerian al Republicii Moldova utilizează termenul de aeronavă fără pilot – aeronavă 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.

La nivel internațional piața dronelor este în creștere, în anul 2015 aceasta situându-se la 8 miliarde de dolari. [4] Reglementările normative nu reușesc să fie în totalitate în concordanță cu realitatea din piață, fiind adeseori restrictivă în ceea ce privește pilotajul



dronelor pe teritoriul țărilor UE. Acest lucru se întâmplă deoarece evoluția rapidă a pieței dronelor a generat dezvoltarea unor sectoare inexistente până acum câțiva ani.

Dronele au migrat din sfera militară în cea industrială și circuitul civil, ca urmare a apariției noilor tipuri de senzori accesibili și a soluțiilor software de tip Open Source (cu cod deschis). Consecințele utilizării necorespunzătoare a aparatelor de zbor fără pilot, nerespectarea legislației aeriene și a regulilor de exploatare a dronelor pot avea urmări grave, inclusiv letale.

Autoritatea Aeronautică Civilă din Moldova a sesizat mai multe încălcări fiind documentate zboruri efectuate în zona desfășurării zborurilor curselor aeriene comerciale, deasupra mulțimilor de oameni, obiectelor de infrastructură, bunurilor materiale etc., fiind puse în pericol siguranța zborurilor și securitatea aeronautică, securitatea națională, dreptul la protecția vieții și a sănătății cetățenilor.

Prin semnarea Acordului privind spațiul aerian comun, Republica Moldova și-a asumat angajamentele de a transpune în legislația națională standardele europene pe domeniul aviației civile, iar Autoritatea Aeronautică Civilă va prelua normele europene în vederea stabilirii reglementărilor la nivel național, inclusiv privind utilizarea în siguranță a dronelor civile.

Un cadru legislativ primar pe domeniul dronelor la nivelul UE a fost creat prin aprobarea noului Regulament de bază UE pe domeniul aviației civile 1139/2018. Adoptarea Codului aerian al Republicii Moldova nr. 301/2017 [3], în vigoare din 23 martie 2019, creează cadrul normativ primar aferent aparatelor de zbor fără pilot. [4]

Astfel, în Cod a fost expres introdusă noțiunea de aeronavă fără pilot, iar prin articolul 33 a fost stabilit faptul că zborul acestora poate avea loc doar cu permisiunea Autorității Aeronautice Civile, cu excepția cazurilor când zborurile au loc în spațiul special rezervat, în conformitate cu procedurile în vigoare privind alocarea, rezervarea, segregarea zonelor din spațiul aerian național în care se desfășoară activitățile de zbor. De asemenea, în conformitate cu prevederile art. 4 al Legii 143 [5] privind controlul spațiului aerian, utilizarea spațiului aerian al Republicii Moldova în scop de aerofotografiere și filmare se efectuează cu permisiunea scrisă a AAC și avizele obligatorii ale MA și SIS. Principiul de utilizare a aparatelor de zbor pilotate de la distanță (dronelor) trebuie să asigure un nivel de siguranță echivalent cu cel al operațiunilor aeriene cu echipaj uman și un control strict în ceea ce privește protecția datelor cu caracter personal și a vieții private.

Prin urmare, pentru utilizarea dronelor în spațiul aerian al Republicii Moldova este necesar acordul scris al Autorităților naționale după cum urmează [5]:

- de la Autoritatea Aeronautică Civilă pentru aeronavele civile moldovenești care execută zboruri de aerofotografiere și filmare a teritoriului național (cu avizul obligatoriu al Ministerului Apărării și cel al Serviciului de Informații și Securitate);
- de la Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene pentru aeronavele civile străine care execută zboruri de aerofotografiere și filmare a teritoriului național (cu avizul obligatoriu al Ministerului Apărării și cel al Serviciului de Informații și Securitate).

Codul stabilește, că:

- organul central de specialitate în domeniul aviației civile este Ministerul Economiei și Infrastructurii al Republicii Moldova, responsabil de elaborarea politicilor, operațiunile de căutare-salvare, cooperarea internațională (căutare-salvare, investigații etc.);

- autoritatea administrativă de implementare și realizare a politicilor în domeniul aviației civile este Autoritatea Aeronautică Civilă a Republicii Moldova, responsabilă de implementarea politicilor, supravegherea, controlul, certificarea, cooperarea internațională (Organizația Internațională a Aviației Civile - ICAO, Eurocontrol etc.).

Totodată, prevederile Codului aerian nu se aplică pentru aeronavele fără pilot a căror masă de operare nu depășește 150 kg [3].

Vorbind despre situațiile de urgență, acestea reprezintă un eveniment excepțional, cu caracter nonmilitar, care prin amploare și intensitate, amenință viața și sănătatea populației, mediul înconjurător, valorile materiale și culturale importante, iar pentru restabilirea stării de normalitate sunt necesare adoptarea de măsuri și acțiuni urgente, alocarea de resurse suplimentare și managementul unitar al forțelor și mijloacelor implicate. Situația potențial generatoare de situații de urgență reprezintă un complex de factori de risc care, prin evoluția lor necontrolată și iminența amenințării, ar putea aduce atingere vieții și sănătății populației, valorilor materiale și culturale importante și factorilor de mediu. Cu ajutorul acestei recente tehnologii riscurile care influențează timpul de răspuns pot fi reduse, ele în marea majoritate sunt reprezentate de: obstacole întâlnite pe teren, restricții de zbor și lipsa de timp.

Beneficiile dronelor sunt evidențiate de faptul că aeronavele de mici dimensiuni sunt acum capabile de zbor și de colectare a informațiilor cu o intervenție umană minimă și fără necesitatea unui echipaj la bord. În general, acestea pe scară largă în mărime, costuri și rezistență, și sunt cunoscute ca drone, vehicule aeriene fără pilot (UAV), sisteme aeriene fără pilot (UAS) sau vehicule aeriene pilotate de la distanță (RPAVs) [2, p. 27].

Pilotarea dronelor se face mult mai ușor decât în cazul avioanelor civile sau a celor de luptă, excepția de la regulă fiind aceea când se confruntă cu viteze foarte mari ale curenților de aer. Ceea ce diferențiază dronele de alte aparate de zbor fără pilot este, în primul rând, dimensiunea și greutatea foarte redusă, apoi faptul că alimentarea cu energie se face de la o baterie sau pe baza propriilor metode de a produce energie și foarte rar prin metode ce includ combustia [2; p. 28].

Aeronavele aeriene fără pilot pot fi dotate cu o varietate de echipamente de supraveghere, urmărire, camere de termoviziune și senzori care sunt o plusvaloare la gestionarea situațiilor excepționale.

Greutatea lor variază de la 0.42 kg la 15300 kg, însă domeniul dronelor este în plină dezvoltare, iar aceste valori se modifică mereu.

Cu ajutorul acestei recente tehnologii riscurile care influențează timpul de răspuns pot fi reduse, ele în marea majoritate sunt reprezentate de: obstacole întâlnite pe teren, restricții de zbor și lipsa de timp. De asemenea, dronele permit supravegherea rapidă a situațiilor periculoase, analiza și evaluarea riscurilor, oferă informații centrelor de comandă reușind să fie utilizate mai ieftin decât elicopterele și avioanele convenționale oriunde pe glob.

Dronele acestea oferă, pur și simplu, o acoperire mult mai rapidă a terenului de căutare și, cu capacitatea de a purta diferite dispozitive, cum ar fi senzorii de căldură, aceste chestii vor face cu siguranță găsirea pe cineva mult mai ușor și mai rapid. În Canada, o victimă a unui accident de mașină, dezorientată, a răătăcit în noaptea rece. Cu ajutorul unui drone, căutarea a durat puțin și persoana a fost salvată din cauza senzorilor de căldură echipați pe dronă.

Pentru diminuarea numărului de personal, tehnică și utilaje necesare pentru reușita unor astfel de intervenții, dronele reduc timpul, costurile și riscurile misiunilor. Datele și informațiile exacte sunt esențiale în luarea deciziilor, mai ales, atunci când iminența producerii unui dezastru amenință mijloacele de viață ale comunității. Dronele transmit imagini în timp real cu privire la orice incident, atât în aer liber cât și în spații închise, efectuează zboruri direct asupra locurilor afectate chiar și la altitudini foarte joase pentru a oferi echipelor și echipajelor de pe teren fotografii și înregistrări de înaltă rezoluție, prețioase pentru realizarea planificării intervenției și darea unor ordine precise. Analiza situațiilor

operaționale se poate face pe baza unei imagini de ansamblu care poate fi obținută numai prin utilizarea vehiculelor aeriene fără pilot.

Dronele sunt mult mai performante și mai sigure decât piloții când ne raportăm la trecerea prin perdele de fum generate de incendiile de pădure. Acestea sunt înzestrate cu senzori infraroșu și pot furniza date cu privire la intensitatea și direcția incendiului. Direcția de propagare a unui incendiu se poate schimba de la o secundă la alta datorită influenței curenților de aer, în schimb această problemă nu va mai fi de curentă deoarece informațiile recepționate de senzorii dronei sunt actualizate în timp real.

În mod tradițional, recunoașterea, analiza informațiilor necesare bunei desfășurări a intervenției, pentru stingerea incendiilor se face de către comandantul intervenției, direct pe teren sau prin examinarea datelor primite de la punctele de observare, sateliți sau alte mijloace. Recent sistemele aeriene fără pilot sunt folosite pentru a avea o privire de ansamblu asupra modului de manifestare a incendiului și pentru o mai bună gestionare a forțelor și mijloacelor.

Dacă până acum câțiva ani tornadele, inundațiile, căderile abundente de zăpadă, incendiile de pădure și secetele erau considerate fenomene meteo extreme, acestea vor deveni ceva normal în viitor, fiind provocate de schimbările climatice, necesitând tehnologii de ultimă oră pentru monitorizare și răspuns. Dronele sunt mult mai performante și mai sigure decât piloții când ne raportăm la trecerea prin perdele de fum generate de incendiile de pădure. Acestea sunt înzestrate cu senzori infraroșu și pot furniza date cu privire la intensitatea și direcția incendiului. Direcția de propagare a unui incendiu se poate schimba de la o secundă la alta datorită influenței curenților de aer, în schimb această problemă nu va mai fi de curentă deoarece informațiile recepționate de senzorii dronei sunt actualizate în timp real. Majoritatea incendiilor de pădure se produc în zone în care acoperirea pentru serviciile mobile de internet și voce este redusă, în acest caz UAV-ul va rămâne în zbor și va putea oferi servicii mobile pentru utilizarea telefoanelor inteligente, tabletelor și laptopurilor pentru menținerea în permanență a fluxul informațional și a transmisiei de date.

Pompierii și guvernele încearcă să reducă pierderile și efortul cauzat de incendiile de pădure prin prevenirea acestora, de obicei, este trecută cu vederea faza de detecție care ar putea face diferența ca o tehnologie revoluționară. Din punct de vedere uman, social și economic costurile provocate de incendiile de pădure sunt ridicate și devin din ce în ce mai mari. Riscul și frecvența de producere a incendiilor de pădure este într-o continuă creștere din cauza schimbărilor climatice și managementului slab al terenurilor agricole care permit acumularea de materiale combustibile și dezvoltarea necontrolată a vegetației sălbatice.

O ambulanță ajunge în 8 minute la locul unde este solicitată, pe când timpul mediu pentru o motocicletă este de aproximativ 3-5 minute, ambele fiind surclasate de aeronavele fără pilot. Dronele ambulanță sunt o soluție de progres, benefică pentru reducerea timpilor de intervenție, îmbunătățirea serviciilor medicale de urgență pentru îngrijirea pacientului reducând, în același timp, costurile operaționale. O astfel de aeronavă poate parcurge distanțe de peste 10 ori mai mari decât cele parcurse de un autovehicul convențional folosit pentru acordarea primului ajutor, având costuri considerabil mai mici de achiziție și de întreținere. Acest lucru oferă economii atât pe termen scurt cât și lung, având costuri de mentenanță reduse prin reducerea uzurii autovehiculelor din prima linie. [2; p. 30].

Luând în considerație faptul că utilizarea dronelor este o tehnologie relativ nouă, beneficiile implementării acestora, mai ales în scopul reducerii timpului de răspuns la situații de urgență. Evoluția din domeniul tehnologic arată în mod convingător că dronele pot avea o aplicabilitate însemnată în ceea ce privește modul de monitorizare, gestionare și intervenție a situațiilor de urgență. Utilizarea acestor echipamente de recepție-emisie

sol-aer simplifică modul de transmitere a datelor ceea ce conduce la o îmbunătățire importantă în privința luării deciziilor în cazul producerii situațiilor de urgență. Managementul situațiilor de urgență va fi influențat și va depinde de noile tehnologii utilizate pentru planificarea modului în care va fi gestionată situația de urgență cât și acțiunea efectivă în situații de urgență.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Aeronave fără pilot. În: [https://en.wikipedia.org/wiki/Unmanned\\_aerial\\_vehicle](https://en.wikipedia.org/wiki/Unmanned_aerial_vehicle)
2. BĂLĂNESCU Liviu-Valentin. Utilizarea dronelor în situații de urgență în Revista „Protecția civilă” editată de Inspectoratul General pentru Situații de Urgență al României nr. 1/2017. În: [https://www.igsu.ro/documente/publicatii/RevistaProtCiv/REVISTA-PROTECTIA-CIVILA\\_1\\_2017.pdf](https://www.igsu.ro/documente/publicatii/RevistaProtCiv/REVISTA-PROTECTIA-CIVILA_1_2017.pdf)
3. Codul aerian al Republicii Moldova nr. 301 din 21.12.2017. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 95-104, art. nr. 189, 23.03.2018. În: <http://lex.justice.md/md/374720/>
4. Drone și aviație. În: <https://decallex.ro/servicii-juridice-pentru-afaceri/drone-si-aviatie/>
5. Legea nr.143 din 21.06.2012 privind controlul spațiului aerian, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-159, art. nr. 512, din 27.07.2012. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=344153>

# IMPACTUL MODERNIZĂRII TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE ASUPRA PROCESULUI DE PRESTARE A SERVICIILOR PUBLICE

## THE IMPACT OF UPGRADING INFORMATION TECHNOLOGIES ON THE PROCESS OF PUBLIC SERVICES DELIVERY

Natalia BUGA,  
metodist principal,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*Developments of the Information and Communication Technology have done a lot changes in public management. Because the information can be made public and accessible from anywhere, at any time, requires a new approach of the process of informatization of public administration. Communication between public administration structures can be improved by redirecting existing information flows, redesigning applications that are currently in use in the public sector, and other applications that make better use of the own information resources.*

**Keywords:** Information Technology, Systems Management, Information System, E-Government.

Evoluțiile din domeniul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor (TIC) au condus la schimbări majore în managementul public. Faptul că informația poate fi făcută publică și accesibilă din orice loc, oricând, impune o nouă abordare a procesului de informatizare a administrației publice. Managementul sistemelor informatice devine o problemă de mare actualitate și din ce în ce mai complexă. Procesul de comunicare dintre diferitele structuri ale administrației publice poate fi îmbunătățit prin redirecționarea fluxurilor informaționale existente, prin re-proiectarea aplicațiilor aflate în prezent în utilizare în sectorul public și prin realizarea altor aplicații, care să utilizeze mai eficient resursele informaționale aflate la dispoziție. Calitatea sistemului informatic al managementului public influențează în cel mai înalt grad calitatea sistemului decizional din instituția publică. Pentru a sprijini managementul public în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor, la dispoziția lor trebuie să fie noi programe și proceduri informaționale [5, p. 170].

Eforturile în direcția informatizării administrației publice întreprinse până în prezent în Republica Moldova au avut mai mult un caracter fragmentar, determinat de posibilitățile financiare reduse, de nivelul de pregătire profesională a personalului și a factorilor de decizie din administrația publică locală (APL) și de gradul de conștientizare a necesității de re tehnologizare a activității APL. Se impune o abordare complexă care să vizeze informatizarea în întregime a managementului public, în paralel cu pregătirea și specializarea funcționarilor și a managerilor publici, și a relațiilor administrației publice cu cetățenii. Informatizarea managementului public urmărește crearea unui sistem informatic cu ajutorul căruia procedurile și mijloacele tradiționale de tratare a informațiilor vor fi înlocuite cu noi produse ale tehnologiei informației, proiectate și elaborate în conformitate cu funcțiile administrației publice. Aceste aplicații pot fi implemen-

tate gradual, în funcție de necesitățile administrației publice și de disponibilitățile financiare de moment. Atunci când apar noi necesități, sunt elaborate noi funcționalități ale aplicațiilor și sistemelor informatice sau când se ivesc noi posibilități de finanțare, pot fi adăugate noi aplicații.

Concepția proiectului de e-Guvernare are la bază investigații efectuate în Republica Moldova în cadrul Programului național Moldova electronică (studiile eReadiness), alte studii și cercetări, efectuate inclusiv cu participarea membrilor echipei. În cadrul proiectului vor fi efectuate investigații ce vor avea scopul de a preciza și a concretiza date privind necesitățile și potențialul de asimilare de către APL a noilor elaborări [7, p. 441-443].

Originalitatea e-Guvernării:

a) nivelul teoretico-aplicativ al cercetărilor din cadrul proiectului înaintat în comparație cu nivelul mondial, metodologia cercetării;

Lucrările în cadrul proiectului au avut un caracter aplicativ. Ele au fost realizate în baza tehnologiilor aplicate în practica internațională, în special, în conformitate cu programul eEurope și Planul de acțiuni „Agenda eESE Plus” pentru dezvoltarea Societății Informaționale în țările-membre ale Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est.

b) gradul de noutate al produsului sau tehnologiei preconizate; caracteristica rezultatelor estimate;

Din motive de ordin obiectiv, dar și subiectiv, nu au fost realizate proiecte similare în administrația publică locală. Rezultatele proiectului se vor concretiza în crearea unui suport tehnologic modern pentru administrația publică locală în eficientizarea managementului public și al relației cu cetățenii.

c) argumentarea credibilității realizării proiectului;

Ideea proiectului a fost expusă în publicații științifice, inclusiv ale membrilor echipei, și discutată în cadrul unor forumuri științifice în care s-a bucurat de un sprijin larg atât din partea comunității de specialiști IT cât și din partea reprezentanților APL. Echipa proiectului, compania MoldData și Academia de Administrare Publică, a efectuat lucrări de proporții și complexitate similare, iar elaborările MoldData și ale Academiei sunt aplicate la realizarea unor importante programe de stat în domeniu.

d) impactul socioeconomic și științific al rezultatelor; forme de implementare; beneficiarii rezultatelor estimate (se prezintă actul de confirmare sau recenzie, semnată de beneficiar);

Punerea în aplicare a proiectului va conduce la elaborarea și implementarea unor soluții informatice realizate cu mijloace și pe platforme moderne, va realiza un transfer de tehnologie eficient la nivel de administrație publică locală, va asigura informatizarea generală, pornind de la activitățile de bază și practicile curente, cumularea și sinteza informațiilor din structurile APL și în rezultatul unei mai bune comunicări cu cetățenii, pentru o mai bună fundamentare a actului decizional. Beneficiari ai proiectului vor putea fi administrațiile publice locale la nivel de municipiu, raion, comună, dar și cetățenii din comunitățile locale.

e) perspective de cooperare în cadrul programelor internaționale după finalizarea proiectului;

Crearea suportului tehnologic bazat pe ultimele realizări în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor va facilita cooperarea administrațiilor publice locale din Republica Moldova cu structuri similare din străinătate și, în primul rând, cu cele din țările-membre ale Uniunii Europene (UE) în cadrul programelor comune atât în plan tehnologic cât și în probleme ce țin de implementarea în managementul public a bunelor practici din experiența internațională.

f) beneficiile economice pentru APL și agenții economici, participanți la proiect (pentru potențiali producători, utilizatori ai produsului), contribuția previzibilă la îmbunătățirea poziției pe piață, la creșterea performanțelor și competitivității agenților economici - participanți la proiect sau care vor valorifica rezultatele proiectului propus, contribuția la eficientizarea utilizării resurselor umane și materiale.

Se urmărește sporirea capacităților administrațiilor publice de a-și moderniza activitățile și de a putea oferi cetățenilor comunităților locale servicii de calitate, în deplină concordanță cu concepția privind e-Guvernarea în Republica Moldova, iar pentru companie beneficiile constau în a putea oferi, în timp util, administrațiilor publice de nivel local suportul tehnologic necesar, bazat pe realizările tehnologice în domeniul TIC. La momentul actual, pe de o parte, administrațiile publice locale din Republica Moldova nu dispun de potențialul necesar pentru a efectua re-ingeria activităților lor în deplină concordanță cu ultimele realizări TIC în domeniul public, iar, pe de altă parte, agenții economici de profil nu sunt motivați în a dezvolta astfel de sisteme și de a le oferi administrațiilor publice locale [4, p. 112]. Proiectul va contribui la elaborarea unor soluții informatice adecvate pentru administrațiile și comunitățile locale, la diseminarea bunelor practici în domeniul public cu aplicarea TIC, la accelerarea procesului de dezvoltare comunitară în Republica Moldova [5, p. 171].

Acțiunile privind dezvoltarea planului de realizare transnațională a infrastructurii de sprijin pentru inovare și transfer tehnologic în UE, demonstrează existența unei probleme reale la nivel de industrie performantă în ceea ce privește protecția mediului.

Istoricul acestor acțiuni de creare a unei infrastructuri de inovare și transfer tehnologic datează din luna noiembrie, încă de atunci au fost primele acțiuni experimentale pentru a crea infrastructura necesară dezvoltării și inovării în cadrul Comunității Europene, care continuă și în prezent prin implementarea programelor prevăzute de Orizont 2020.

Obiectivele generale ale planurilor de dezvoltare pe parcursul a trei decenii au fost de a accelera și simplifica punerea în aplicare a rezultatelor cercetării de noi produse, procese și servicii atât la nivel național cât și la nivel comunitar și pentru a crește gradul de conștientizare a unei infrastructuri comune. Planul de creare a infrastructurii de inovare a fost axat pentru început, în special, pe patru categorii:

- cooperarea transnațională în domeniul inovare;
- coordonarea politicilor naționale de inovare;
- îmbunătățirea accesului la informații cu privire la inovarea și transferul de tehnologii la scară comunitară;
- realizarea unei infrastructuri de inovare și transfer tehnologic la nivelul UE, a fost necesară din mai multe considerente decât cele invocate mai sus [6, p. 483].

În primul rând, s-a pornit de la principiul că știința și inovarea este un bun comun al umanității și este absolut firesc ca să fie dirijat și coordonat pe direcția transferării invențiilor în inovații cu aplicație practică.

În principiu, în literatură se operează cu distingerea invenției de inovație. F. Malerba (1997) definește invenția ca fiind o nouă idee, o nouă descoperire științifică sau noutate tehnologică (ce nu a mai fost implementată și difuzată), în timp ce inovația vizează o aplicare comercializabilă a unei invenții, ca urmare integrării acesteia în practica economico-socială.

Nu întotdeauna este posibilă disocierea invenției, însă cu toate acestea, pot exista decalaje de timp semnificative între momentul generării unei invenții și cel al obținerii de inovații, ce reflectă cerințe de revenire asupra unei idei în vederea integrării acesteia în practică.

Imitația inovativă se bazează pe o inovare în administrația publică locală care a fost confirmată de piață. Reușesc acele inovații care folosesc produse și procedee proprii, dar elimină punctele slabe ale inovației de origine.

Prin urmare, cercetarea industrială trebuie să realizeze temelii solide pentru atingerea unor obiective inovative precise în domeniul economic și tehnic.

O politică activă de inovare cade în sarcina celor mai înalte sisteme de conducere și conține: crearea unui climat inovațional pozitiv; formularea scopurilor inovării, care sunt în concordanță cu obiectivele organizației; promovarea persoanelor și grupelor de inovare, creative și compe-



tente; căutarea și dobândirea de „platforme de siguranță” care să confere spațiul necesar pentru finalizarea procesului de inovare, precum și siguranță psihologică și socială pentru participanții la procesul de inovare în cazul eșecului.

Însă conform Raportului Sapir, [1] s-a constatat că „în ciuda realizărilor instituționale ale UE, performanțele sale economice sunt mixte... UE a eșuat în încercarea de a produce o creștere satisfăcătoare, în contrast nu doar cu așteptările existente, ci și cu realizările SUA.” În UE a existat, decadă după decadă, un declin constant al ratei medii de creștere economică și a produsului intern brut per-capita.

Ceea ce a însemnat că performanța nesatisfăcătoare a creșterii economice a Europei pe parcursul ultimelor decenii este „un simptom al nereușitei UE de a se transforma într-o economie bazată pe inovație.

Stabilirea programelor Orizont 2020 a presupus din start mai multe eforturi de stimulare și accelerare a inovării, ca dovadă fondurile alocate acestui segment au crescut considerabil. [8] Drept urmare, UE a pus inovarea, precum și eliminarea obstacolelor din calea transformării ideilor în produse și servicii, în centrul Strategiei Europa 2020 pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă. Tabloul de bord compară statele-membre luând în calcul 24 de factori, printre care nivelul investițiilor în cercetare și inovare. Acesta reprezintă un indicator-cheie de performanță.

De menționat că impactul se vede și odată cu progresarea acestei facilități, Internet-ul va deveni o „infrastructură critică” pentru Republica Moldova văzută ca spațiu economic, industrial și de afaceri. Astfel, trebuie să recunoaștem, cu regret, că acest progres este însoțit și de o majorare a pericolelor determinate de Internet și care amenință prin Internet. Ca urmare, pe măsură ce dependența Republicii Moldova față de spațiul cibernetic va crește, cu atât va deveni mai importantă securitatea spațiului cibernetic [3, p. 513].

Amenințările la adresa celor care utilizează spațiul cibernetic se întind de la phishing pentru fraudarea cărților de credit până la spionaj industrial. Aceste activități pot afecta organizațiile, indivizii, infrastructura esențială și administrația.

La etapa actuală, principalul deziderat este educarea populației în privința posibilelor riscuri și vulnerabilități pe care le presupune utilizarea tehnologiei moderne. Cel mai important fapt este că trebuie nu doar să avertizăm în legătură cu un potențial pericol, ci, în același timp, să întreprindem măsuri concrete în vederea evitării acestuia. Securitatea internă, în societatea noastră informațională, înseamnă securitate și în interiorul infrastructurilor complexe ale informațiilor și comunicațiilor. Treptat, securitatea IT devine parte integrantă a politicii de securitate națională. Absolut toți cetățenii, indiferent de faptul dacă ei lucrează cu agenții de stat sau cu firme particulare, se așteaptă ca informațiile lor să fie în siguranță și să nu ajungă în mâinile unor persoane neautorizate.

În cazul în care consumatorii nu pot avea încredere în sistemul de securitate al anumitor servicii publice prestate prin intermediul Internet-ului, atunci conceptul de e-Guvernare nu va avea succes pe termen lung. În ultima perioadă atacurile informatice asupra rețelelor și sistemelor conectate sunt în creștere. Nivelul de risc este caracterizat de următorii factori:

- frecvența tentativelor de atac s-a majorat în mod vizibil;
- metodele de atac s-au modificat din punct de vedere calitativ;
- numărul punctelor vulnerabile ale sistemelor informatice s-a majorat [2, p. 21-40].

Așadar, suntem martorii unor atacuri cu țintă tot mai precisă, îndreptate împotriva anumitor grupuri de utilizatori, conturându-se tot mai clar faptul că cei care creează programele virusulente sunt din ce în ce mai interesați de aspectele de natură financiară, tot mai des fiind utilizate soft-uri dăunătoare sub forma unor programe de spionaj. Menționăm că e-Guvernarea reprezintă o etapă esențială în procesul de reformare și modernizare a administrației

publice, constând într-un proces de digitalizare a sectorului public în vederea facilitării interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni prin intermediul aplicațiilor bazate pe tehnologia informației.

Respectiv, e-Guvernarea este esențială pentru eliminarea/simplificarea procedurilor birocratice, pentru îmbunătățirea accesului la informații, pentru reducerea cheltuielilor din Bugetul de Stat, pentru prevenirea și curmarea corupției, precum și pentru consolidarea capacității administrative a instituțiilor publice, astfel încât dezvoltarea acesteia este vădit necesară.

În acest sens, este necesară o strategie care să contureze atât abordarea Guvernului, cât și poziționarea structurilor de care are nevoie statul nostru pentru a îmbina activitățile deja realizate și cele ce urmează a fi realizate, cu scopul ca cetățenii, organizațiile și autoritățile administrației publice să se poată bucura de toate beneficiile unui spațiu cibernetic sigur, securizat și stabil, nu doar în cadrul sistemului e-Guvernare, dar și în alte sisteme informaționale publice sau private.

Doar consolidând eforturile, atât în țară, cât și peste hotare, pentru a înțelege și a aborda riscurile, pentru a elimina vulnerabilitățile și pentru a utiliza oportunitățile din spațiul cibernetic, putem spori stabilitatea și securitatea sistemului e-Guvernare din Republica Moldova.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Andre Sapis - Coordonator, An Agenda for a Growing Europe – Making the new economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the Initiative of the President the European Commission, iulie 2003.
2. Baltaru R.-A. Reforma în administrația publică. Studiu privind e-Guvernarea la nivelul Uniunii Europene. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, nr. 1 (30), 2012, p. 21-40.
3. Dragulean A. Consolidarea mediului de securitate în cadrul sistemului e-Guvernare din Republica Moldova. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale din 19.05.2017, revista „Administrația Publică” 2017, p. 513-517.
4. Gorea V. Acțiuni inovatoare evoluționale motivațional de către e-Guvernarea Republicii Moldova cu privire la decidența națională racordată cerințelor globale, Materialele Conferinței științifico-practice internaționale din 19.05.2017, revista „Administrația Publică”, p. 499-503.
5. Gorea V. Interdependența dintre e-Guvernarea Republicii Moldova și rețehnologizarea tehnologiilor informaționale și comunicațiile, revista metodico-științifică trimestrială „Administrația Publică”, nr. 86, 2015, p. 166-171.
6. Leahu T. Un concept al constituirii și funcționării sistemului informatic economic național. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale din 19.05.2017, revista „Administrația Publică”, 2017, p. 483-487.
7. Macari P., Gherman T. E-servicii. // Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: AAP, 2013, p. 441-443.
8. Planul de acțiuni al Comitetului național „Orizont 2020” pentru perioada 2013-2014. În: <http://infoeuropa.md/comunicare/prima-sedinta-a-comitetului-national-orizont-2020/>.

## **ATELIERUL VI DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ**

### **PROIECTUL ETICA - EFICIENȚĂ, TRANSPARENȚĂ ȘI INTERES PENTRU CONDUITA DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN ROMÂNIA**

### **THE PROJECT ETHICS - EFFICIENCY, TRANSPARENCY AND INTEREST IN THE BEHAVIOUR OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ROMANIA**

**Laura-Doinița GIORGI,**  
expert, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România

**Diana EPURE,**  
expert, Agenția Națională a Funcționarilor Publici, România

#### **SUMMARY**

*The project ETHICS – Efficiency, Transparency and Interest for Conduct in Public Sector is one aggregated intervention the National Agency of Civil Servants, as body in charge of coordinating and monitoring the enforcement of norms of conduct at national level, undertakes to tackle challenges in the field of ethics in public administration. The project intends to respond to some identified needs of development in an integrated, bottom-up approach to build on the capacity of public bodies to promote values such as honesty, probity and to strengthen the role and institutional capacity of the Ethics Adviser by means of surveys, legislative analyses, public consultations, communication and awareness campaigns, use of IT technology, professional training and practice communities.*

*Context.* Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) este o instituție a administrației publice centrale din România, aflată în subordinea Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. ANFP are atribuții de management al funcției publice și funcționarilor publici, reglementare, monitorizare și control în domeniul funcției publice și coordonare metodologică a compartimentelor de resurse umane din cadrul entităților publice centrale și locale [1].

Agenția este entitatea publică centrală cu rol în coordonarea, monitorizarea și controlul aplicării normelor de conduită profesională în cadrul autorităților și instituțiilor publice din România, exercitând atribuții în urmărirea aplicării și respectării prevederilor codului de conduită sau elaborarea de studii și analize privind respectarea prevederilor codului.

În România, normele de conduită profesională a funcționarilor publici, precum și principalii termeni de referință ai sistemelor de coordonare, facilitare, monitorizare și control al aplicării regulilor fac obiectul unei reglementări distincte, Legea nr. 7 din 2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici.

Codul de conduită are ca obiectiv asigurarea unui serviciu public calitativ, buna administrare a interesului public și eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică, acestea realizându-se prin: reglementarea normelor de conduită profesională necesare realizării unor raporturi sociale și profesionale corespunzătoare, informarea publicului cu privire la conduita profesională la care este îndreptățit să se aștepte în relația cu administrația publică și crearea unui climat de încredere și respect reciproc.

În scopul aplicării eficiente a dispozițiilor Codului de conduită, conducătorii entităților publice au obligația de a desemna un funcționar public din interiorul respectivei organizații, de regulă, din departamentele de resurse umane, pentru îndeplinirea activităților de consiliere etică și monitorizare a respectării normelor de conduită.

Consilierul de etică exercită următoarele atribuții în cadrul organizației în care își desfășoară activitatea:

- a) acordă consultanță și asistență funcționarilor cu privire la respectarea normelor de conduită;
- b) monitorizează aplicarea prevederilor Codului de conduită;
- c) întocmește rapoarte trimestriale privind respectarea normelor de conduită.

Aceste rapoarte, avizate de către conducătorul instituției, sunt, pe de o parte, comunicate angajaților respectivei entități publice, iar pe de altă parte, Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, în virtutea atribuțiilor acestora de coordonare și monitorizare a normelor de conduită.

Pentru a facilita procesul de monitorizare și a înlesni comunicarea cu consilierii de etică, Agenția a dezvoltat o aplicație informatică prin intermediul căreia sunt colectate rapoartele la nivel național [2].

*Provocări identificate în monitorizarea aplicării normelor de conduită.* În activitatea sa de coordonare și monitorizare a aplicării normelor de conduită, ANFP a colectat informații privind aplicarea codului la nivel național.

Astfel, au fost identificate diferite provocări de luat în considerare:

- numărul încă mic al entităților publice care raportează și al consilierilor de etică care utilizează aplicația informatică pentru raportările trimestriale [3];
- raportarea preponderent a unor date statistice și mai puțin a unor date calitative, pe baza cărora să fie formulate concluzii relevante și direcții de acțiune concrete;
- deși numărul funcționarilor publici care au solicitat consiliere etică a crescut, în aceeași măsură, evoluția în timp a numărului de cazuri sesizate comisiilor de disciplină și, respectiv, organelor de cercetare penală a fost una constant crescătoare [4];
- necesitatea deținerii unor cunoștințe și competențe specifice în legătură cu regulile predefinite și aplicarea efectivă a acestora, cât și deținerea unor abilități specifice de comunicare interpersonală;
- în ceea ce privește acordarea de consultanță și asistență, nu există reguli predefinite în mod unitar și general valabil, nici în legătură cu activitatea de consiliere etică, și nici în legătură cu cea de coordonare instituțională

*Cadrul strategic național în sfera eticii în administrația publică.* Cadrul strategic național propune, în egală măsură, obiective și măsuri privind asigurarea unor standarde de etică și integritate în administrația publică din România, astfel:

*Strategia Națională Anticorupție 2016 – 2020 [5].*

Obiectivul general 4 al strategiei. Creșterea gradului de cunoaștere și înțelegere a standardelor de integritate de către angajați și beneficiarii serviciilor publice.

Obiectivul specific 2.2. Creșterea eficienței măsurilor preventive anticorupție prin remedierea lacunelor și a inconsistențelor legislative cu privire la consilierul de etică, protecția averizorului în interes public și interdicțiile post-angajare (pantouflage-ul).

Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 [6]. Obiectivul general II - Implementarea unui management performant în administrația publică. Obiectivul specific II. 3 - Promovarea eticii și integrității în administrația publică și continuarea măsurilor privind reducerea și prevenirea corupției și sprijinirea implementării recomandărilor aferente formulate în cadrul Mecanismul de Cooperare și Verificare (MCV).

*Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 [7].*

Obiectivul general - În perioada 2016-2020, la nivelul funcției publice se va asigura un cadru instituțional și de management al resurselor umane din administrația publică cuprinzător, stabil, coerent, transparent, va fi implementat un sistem de recrutare, promovare, evaluare, salarizare, motivare și instruire unitar și eficace, bazat pe merit, care să permită atragerea unor persoane competente și să ofere o perspectivă durabilă a carierei, în conformitate cu nevoile actuale ale administrației publice, iar creșterea transparenței și consolidarea integrității și a independenței funcționarilor publici vor constitui elemente-cheie ale politicilor publice din domeniu.

Obiectiv general specific 5. Administrația publică va promova valori precum cinste, probitate, onestitate, în special prin creșterea transparenței și printr-o cultură a responsabilității", în cadrul acestuia fiind prevăzute cu titlu de acțiuni principale: A5.2. Consolidarea statutului și întărirea rolului consilierului de etică, concomitent cu dezvoltarea capacităților instituționale de implementare a mecanismelor în legătură cu subiectul consilieriei pe probleme de etică.

Agenția Națională a Funcționarilor Publici și-a propus să genereze răspunsuri adecvate pentru un număr cât mai mare dintre aspectele semnalate și a obținut cofinanțare din Fondul Social European prin intermediul Programului Operațional Capacitate Administrativă 2014-2020 pentru implementarea proiectului ETICA - Eficiență, Transparență și Interes pentru Conducita din Administrație.

Proiectul se desfășoară pe parcursul a 18 luni, începând cu luna noiembrie 2017, având ca obiectiv general dezvoltarea capacității autorităților și instituțiilor publice de a promova valori precum cinste, probitate, onestitate, în special prin creșterea transparenței, a gradului de cunoaștere și înțelegere a standardelor etice, a eficienței aplicării instrumentelor specifice și printr-o cultură a responsabilității. Proiectul își propune să răspundă unor nevoi reale, să valorifice mai bine oportunitățile în materie de dezvoltare sustenabilă, să aibă în vedere în mod echilibrat perspectiva Țintelor pentru 2020, așa cum au fost acestea asumate prin cadrul strategic național, dar și perspectiva pe termen lung, să integreze cerințele privind caracterul unitar al abordării și să includă, pe cât posibil, elemente specifice inovării în materie de comunicare, inovării digitale și a celei în materie de suport pentru dezvoltarea de noi competențe. Activitățile și rezultatele sunt definite astfel încât inițiativa să asigure implementarea ca atare a măsurilor strategice asumate sau acolo, unde implementarea nu poate fi asigurată în totalitate prin proiect, să contribuie pozitiv la atingerea rezultatelor din strategice sau să creeze premisele pentru atingerea acestora.

Acțiunile proiectului se adresează atât funcționarilor publici, dar și demnitarilor și aleșilor locali din entitățile publice din România. Astfel, sunt vizate:

- 700 de persoane, reprezentând utilizatorii [8] platformei informatice utilizate pentru raportări;
- 400 de persoane din administrația publică, beneficiari ai activităților de formare profesională, dintre care 350 funcționari publici de conducere și execuție și 50 de demnitari și aleși locali;
- 10 funcționari din cadrul instituțiilor direct responsabile cu îndeplinirea activităților prevăzute în Strategia Națională Anticorupție 2016 – 2020, Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 și Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020,

precum și cu centralizarea și raportarea informațiilor rezultate din monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare.

Acțiunile pe care Agenția le întreprinde prin proiectul ETICA ar putea fi subsumate mai multor arii de intervenție.

*Abordarea bottom-up - studii/ rapoarte/ consultări publice.* Actualizarea cadrului general pentru definirea, facilitarea aplicării și monitorizarea conformității cu normele de conduită reprezintă una dintre premisele de bază în rezolvarea multora dintre problemele identificate și atingerea țintelor asumate cu termen 2020. În cadrul acestei activități, o abordare de tip bottom-up în identificarea nevoilor de dezvoltare, asigurată prin intermediul integrării în procesele decizionale a opiniilor beneficiarilor direcți ai măsurilor (prin intermediul unor sondaje de opinie, analize media sau consultări publice), este o opțiune ce implică favorizarea creșterii nivelului de interes pentru subiect și cointerесarea tuturor celor vizați în obținerea rezultatelor dorite.

În scopul obținerii de date despre cum este perceput climatul și conduita etică în entitățile publice din România, au fost derulate două sondaje de opinie, unul la nivelul populației, beneficiari ai serviciilor publice, iar cel de-al doilea - în rândul personalului din administrația publică, atât centrală, cât și locală. Rezultatele sondajelor, ambele efectuate pe un eșantion reprezentativ la nivel național, au fost discutate în două studii [9].

*Studiul privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica/conduita în administrația publică din România* a avut la bază un chestionar aplicat prin metoda CATI (aplicare telefonică asistată de calculator), culegerea datelor fiind efectuată în luna octombrie 2018, de către operatori de telefonie specializați. Numărul total al eșantionului a fost de 1.203 persoane chestionate, selectate din toate regiunile și județele țării, din mediul rural și urban.

Dimensiunile de cercetare au fost următoarele:

1) Evaluarea privind conduita etică în administrație, operaționalizată prin:

- a) evaluarea nivelului de încredere a populației în administrația publică;
- b) identificarea comportamentelor acceptabile și inacceptabile;
- c) identificarea modalităților instituționale de gestionare a situațiilor etice;
- d) identificarea reprezentării cetățenilor privind consilierul de etică.

2) Identificarea așteptărilor cetățenilor privitoare la relaționarea dintre aceștia și funcționarii publici.

3) Identificarea nevoilor de dezvoltare în sfera eticii aplicate din administrația publică, din perspectiva cetățenilor [10].

*Studiul privind percepția în rândul personalului din administrația publică cu privire la conduita etică în administrație* a avut la bază o metodologie de tip cantitativ, fiind colectate, în luna noiembrie 2018, 818 chestionare din 528 de entități publice din toate județele țării, atât din mediul urban, cât și din mediul rural. Eșantionul rezultat a fost reprezentativ pentru persoane care-și desfășoară activitatea în autorități și instituții publice, fiind structurat pe 3 grupuri-țintă distincte:

1) personal cu rol de management: demnitari și aleși locali, înalți funcționari publici și funcționari publici de conducere;

2) consilieri de etică;

3) funcționari publici de execuție [11].

Rezultatele celor două studii sunt folosite atât în elaborarea unei *Analize cu privire la nevoile de dezvoltare în domeniul definirii, facilitării aplicării și monitorizării conformității cu normele de conduită*, dar și în acțiunile de comunicare pe etică, dezvoltate prin proiect.

Revizuirea și completarea cadrului normativ, ca și activitate punctuală, este una necesară,

însă nu suficientă pentru asigurarea conformării la obligațiile legale ori pentru o înțelegere unitară a modului în care o regulă prestabilită se aplică într-o anumită situație și nu în alta. De asemenea, în contextul eforturilor de consolidare a statutului și mandatului consilierului de etică, reglementarea primară reprezintă doar un instrument, și nu un scop în sine; mai mult, ea reprezintă o bază pentru actualizarea cadrului procedural și instituțional actual, incluzând legislația secundară și instrumentele de lucru. Analiza cu privire la nevoile de dezvoltare va contribui, în primul rând, la identificarea nevoilor de reglementare în ceea ce privește legislația secundară, a celor de formare și informare cu privire la noul cadru normativ și procedural și, respectiv, a celor de diversificare și actualizare a instrumentelor la dispoziția autorităților și instituțiilor publice, în general, și a consilierilor de etică, în special, pentru a-și îndeplini în mod corespunzător statutul și mandatul în forma lor consolidată.

Astfel, se evaluează: eficiența reglementărilor, respectiv evidențierea gradului în care propunerile de modificare și completare a legislației privind conduita funcționarilor publici propuse spre promovare de către Agenția Națională a Funcționarilor Publici sunt corelate cu evoluția ansamblului modificărilor legislative și tendințele soluțiilor adoptate de instanțe în spețe relevante pentru definirea/redefinirea regulilor asociate domeniului; eficacitatea reglementărilor, și anume analiza și evidențierea diferitelor aspecte în legătură cu raportul efort/efecte în aplicarea legislației relevante în vigoare [12], urmată de cuantificarea și estimarea impactului pentru modificările/completările acesteia și compararea rezultatelor în vederea emiterii de recomandări fundamentate; o analiză media on-line, cu evidențierea situațiilor în care una sau alta dintre normele de conduită a devenit de interes pentru opinia publică din România.

Soluțiile propuse de Agenția Națională a Funcționarilor Publici în cadrul procesului de actualizare a cadrului normativ vor fi dezbătute în cadrul a 16 evenimente regionale de consultare publică, în dialog cu cetățenii și cu cu personalul din entitățile publice centrale și locale din toată țara. Abordarea participativă se așteaptă a răspunde inclusiv unor provocări de actualitate în legătură cu transparența guvernamentală și încurajarea/facilitarea participării civice la viața publică.

*Aplicația informatică* utilizată de consilierii de etică pentru raportările privind respectarea normelor de conduită și situația implementării procedurilor disciplinare, a fost actualizată, în urma efectuării unei analize privind potențialul utilizării tehnologiilor IT în activitatea consilierilor de etică, răspunzând, astfel, mai bine nevoilor identificate în legătură cu procesele de monitorizare și evaluare specifice. Utilizatorii aplicației informatice au fost instruiți în folosirea aplicației, având la dispoziție și un manual de utilizare.

*Strategii de comunicare și campanii de conștientizare.* Cu scopul de a răspunde nevoii unei abordări unitare a activităților instituționale destinate consilierii etice la nivelul administrației publice, precum și nevoii de diversificare a resurselor care pot sprijini consilierii de etică, venind în întâmpinarea nevoii de cunoaștere sau mai bună înțelegere a domeniului, este în curs de elaborare o strategie de comunicare pe termen mediu (3-4 ani) a regulilor de conduită etică în sectorul public. Strategia prevede crearea unor elemente de identitate vizuală specific asociate comunicării pe tema eticii și integrității în funcția publică și exercitării mandatului de consilier de etică, precum și elaborarea și desfășurarea unei campanii publice de conștientizare a standardelor de relaționare în exercitarea funcției publice.

*Schimburii de bune practici.* Pentru a facilita accesul la informații și bune practici în sfera aplicării conduitei etice în administrația publică, va fi organizată o conferință internațională pe tema regulilor, practicilor și experiențelor naționale și internaționale în domeniul prevenirii corupției și eticii în administrația publică, iar intervențiile participanților vor fi publicate într-un volum bilingv (RO/EN).



*Formare profesională.* Se vor organiza trei programe de formare profesională pentru 400 de persoane. Acestea vizează nu doar consilierii de etică desemnați, dar și potențialii consilieri de etică și vor utiliza metode de învățare care implică atât dezvoltarea competențelor, cât și utilizarea efectivă a acestora la locul de muncă, prin intermediul unor comunități de practică. Comunitățile de practică au ca obiectiv principal învățarea aplicată, interactivă și colaborativă, fiind concepute ca o urmare a instruirii față-în-față, care să faciliteze membrilor posibilitatea punerii în practică a unor concepte abstracte și/sau teoretice deja cunoscute. Acestea se vor desfășura, în cea mai mare parte a lor, în mediul online, dar vor avea loc și întâlniri față-în-față.

Formarea se adresează și palierului managerial din administrația publică, funcționari publici cu funcție de conducere, înalți funcționari publici și conducători ai entităților publice care au calitatea de demnitar sau ales local, având ca obiectiv atât dezvoltarea de competențe manageriale și de leadership în domeniul eticii, cât și dezvoltarea capacității de a identifica resurse și metode de sprijinire în desfășurarea în bune condiții a activităților specifice consilierilor de etică, precum și a activităților destinate prevenirii incidentelor de integritate.

Instruirea consilierilor de etică, desemnați sau potențiali, răspunde în principal problemelor generate de sau în legătură cu diferența încă existentă între nevoia de cunoștințe și competențe specifice și cele deținute.

Instruirea managerilor, precum și cea a conducătorilor de instituții care au calitatea de demnitar sau ales local, se dorește nu doar a completa cunoașterea și înțelegerea de către angajați și manageri ai standardelor legale de integritate, ci și a angrena acest palier în sprijinirea persoanelor responsabile cu consilierea etică în desfășurarea în bune condiții a activităților specifice, precum și în activitățile de identificare a unor măsuri cu caracter general destinate prevenirii incidentelor de integritate.

*Rezultate preliminare ale proiectului.* Câteva concluzii ale studiilor [13]:

- cei mai mulți dintre cetățenii intervievați apreciază administrația publică din România ca fiind eficientă, principalele probleme identificate fiind corupția, birocrăția și nivelul scăzut al competențelor funcționarilor publici;

- evaluarea cetățenilor privind conduita în administrația publică din România se realizează prioritar prin prisma imaginii asupra administrației publice și secundar prin prisma experiențelor individuale;

- imaginea din mentalul colectiv al funcționarului public este negativă pentru 44% din populație, ceea ce creează un deficit de încredere aprioric și un potențial conflictual în cadrul relației directe; întrebăți care este primul lucru care le vine în minte când se gândesc la funcționarul public din România, 22% dintre respondenți au atașat etichete neutre sau nu au atașat nicio etichetă, aproximativ o treime dintre respondenți (34%) au atașat etichete pozitive, 44% dintre respondenți au atașat etichete negative (persoană coruptă, incompetentă, agresivă etc.);

- din cei 44% de respondenți care au acordat spontan etichete negative, mai puțin de jumătate au declarat că au avut experiențe neplăcute în legătură cu un funcționar public în ultimii doi ani;

- codurile de conduită în raport cu cetățenii sunt considerate de 68% dintre respondenți ca fiind mijloace de sporire a eficienței și calității serviciilor publice;

- respondenții din ambele studii au constatat că consilierul de etică ar trebui să îndeplinească o serie de abilități specifice și criterii speciale de selecție;

- personalul din administrație (peste 80%) se așteaptă ca consilierul de etică să fie mai degrabă un „model comportamental”, decât un expert în administrația publică, în timp ce 62% dintre cetățeni apreciază că acesta ar trebui să fie un profesionist iar 58% - să dea dovadă de comportament moral și profesional exemplar;

- principalele domenii de formare identificate ca fiind necesare pentru pregătirea consilierului de etică sunt domeniul psihologic (27%), urmat de domeniul eticii propriu-zise (25%) și domeniul juridic (24%);

- 50% dintre consilierii de etică sunt nemulțumiți de condițiile în care își desfășoară activitatea de consiliere etică (în ceea ce privește spațiul, timpul, resursele și condițiile de confidențialitate);

- 60% dintre consilierii de etică au declarat că există un interes scăzut pentru activitățile de consiliere etică;

- în aproximativ 30% din situațiile care presupun o problemă etică nu se apelează la consilierul de etică, ci direct la superiorul ierarhic sau la conducătorul instituției;

Principalele nevoi de dezvoltare în sfera eticii aplicate în administrația publică identificate în studii [14] fac referire la:

- standardele de calitate și coduri de conduită clare și transparente, și norme și proceduri simplificate (aproximativ 70% dintre respondenți);

- creșterea nivelului de cuprindere a codurilor de conduită, în special în ceea ce privește situațiile dilematice și dezvoltarea unui potofoliu de instrumente specifice (bune practici, instrumente de monitorizare, kituri de instruire etc.);

- definirea unor competențe clare ale consilierului de etică și stabilirea unor criterii bazate pe competență pentru selectarea acestuia, precum și stabilirea cu claritate a rolului și responsabilităților instituționale ale consilierului de etică, precum și a unor criterii de performanță și normative de formare profesională;

- implicarea, la nivelul entităților publice, a unor resurse clar definite care să sprijine activitatea consilierului de etică și care să asigure respectarea confidențialității și a protecției datelor cu caracter personal;

- promovarea normelor și a codului de conduită în sistemul public și implicarea conducătorilor instituțiilor publice în acest proces.

Rezultatele studiilor, care integrează atât percepțiile beneficiarilor serviciilor publice, dar și pe cele ale persoanelor cu rol în asigurarea serviciilor de calitate, constituie un fundament pentru toate activitățile și rezultatele proiectului: strategia de comunicare și campania de conștientizare, programele de formare, consultările publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Intregul spectru al atribuțiilor ANFP se regăsește în Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (r2) cu modificările și completările ulterioare.

2. Ordinul Președintelui Agenției Naționale a Funcționarilor Publici nr. 1442/ 11.06.2018 pentru aprobarea Procedurii privind completarea și transmiterea informațiilor privind respectarea normelor de conduită de către funcționarii publici și implementarea procedurilor disciplinare în cadrul autorităților și instituțiilor publice.

3. Mai puțin de 16% dintre cele 4.363 instituții publice aflate în baza de date a ANFP la data de 31.12.2015 au elaborat și transmis rapoartele trimestriale, conform Raportului privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare pe semestrul I 2016.

4. În 2016 a fost aproape dublu față numărul înregistrat în 2015, conform Raportului privind monitorizarea respectării normelor de conduită de către funcționarii publici și a implementării procedurilor disciplinare pe semestrul I 2016.

5. Strategia Națională Anticorupție 2016 – 2020 a fost adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 583/2016.

6. Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 a fost adoptată prin Hotărârea de Guvern nr. 909/2014.

7. Strategia privind dezvoltarea funcției publice 2016-2020 a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 525/2016, cu titlu de detaliere a principiilor și direcțiilor de acțiune din Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 pe domeniul de intervenție privind managementul resurselor umane din administrație.

8. Înscriși la data elaborării proiectului.

9. Studiile pot fi consultate pe pagina de internet a Agenției. În: <http://www.anfp.gov.ro/continut/etica>

10. Studiul privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica/conduita în administrația publică din România, pag. 2-3.

11. Studiul privind percepția în rândul personalului din administrația publică cu privire la conduita etică în administrație, pag. 3.

12. Legea nr. 7/2004 privind Codul de conduită a funcționarilor publici și, respectiv, instrucțiunile emise în aplicarea acesteia.

13. Studiul privind așteptările cetățenilor în legătură cu etica/conduita în administrația publică din România și Studiul privind percepția în rândul personalului din administrația publică cu privire la conduita etică în administrație.

14. Idem.

# FORMAREA PROFESIONALĂ CONTINUĂ A ADULȚILOR – COMPONENTĂ INDISPENSABILĂ A ÎNVĂȚĂRII PE TOT PARCURSUL VIEȚII

## CONTINUING PROFESSIONAL TRAINING FOR ADULTS - AN INDISPENSABLE COMPONENT OF LIFELONG LEARNING

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,  
doctor în științe economice, lector universitar,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*Lifelong learning (LLL) is a multidimensional phenomenon with a huge impact on the development of human society. It comes to empower adult education. At the same time, LLL components have certain functions in the general adult education system. Thus, continuing vocational education and training comes to exercise the function of adapting to socio-economic changes taking place in contemporary societies. Thus, governance that has the objective of economic growth must make full use of the power of such an instrument as LLL.*

**Keywords:** human development, learning functions, lifelong learning, continuous professional development.

La nivel european, educația permanentă este privită ca viitorul comun al tuturor într-un mod unic și individual, iar începând cu anul 2000, Consiliul European sugerează statelor-membre că anume învățarea pe tot parcursul vieții trebuie să fie direcția comună de dezvoltare, care poate să asigure o tranziție reușită spre societatea cunoașterii.

Astfel, pornind de la constatarea că „Europa a intrat în era cunoașterii, cu tot ce implică aceasta în viața culturală, economică și socială” și că „modelele învățării, ale muncii și cele ale vieții se schimbă rapid”, Comisia și statele-membre ale UE au optat pentru o strategie comprehensivă de implementare a învățării permanente la nivel individual și instituțional, în toate sferile vieții publice și private [1].

Mesajele-cheie ale Memorandumului privind învățarea permanentă, adoptat de Consiliul European, vizează:

- noi competențe de bază pentru toți;
- realizarea unor investiții superioare în resursele umane;
- încurajarea inovației în predare și învățare;
- valorificarea învățării (inclusiv, aprecierea învățării nonformale și informale);
- regândirea orientării și consilierii;
- apropierea învățării de domiciliu [5].

Este evident, că rolul și valoarea educației în dezvoltarea umană au fost recunoscute mult mai înainte de anul 2000. În același timp, societatea, recunoscând per ansamblu valoarea educației, atribuie acestui proces diferite scopuri și funcții în diferite perioade istorice. Scopurile și obiectivele educației sunt dependente de condițiile socioeconomice și politice ale societății în perioada respectivă, de cultura și moralitatea acestei societăți, de valorile vitale ale acesteia [7, p. 97].

Complexitatea acestor condiții determinate face ca funcțiile esențiale ale educației să fie prioritizate și îmbinate în diferite moduri. Totodată, realizarea funcțiilor cognitive, praxiologice și axiologice ale educației servește realizării diferitelor obiective și dobândirii diferitelor competențe.

*Funcția cognitivă* a educației presupune informatizare, culturalizare, raționalizare (dezvoltarea gândirii critice), care îi permite omului să poată ști (ceva).

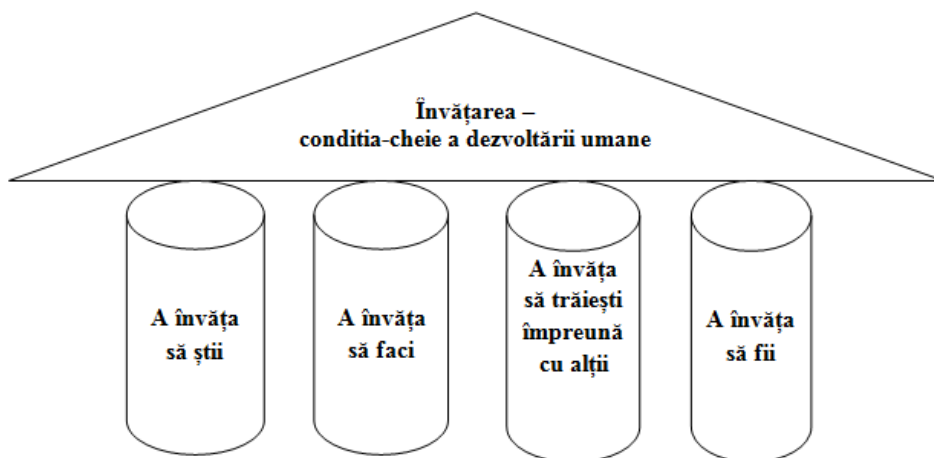
*Funcția praxiologică* presupune instrumentalizare/tehnologizare, profesionalizare, specializare, integrare socioprofesională și permite persoanei formabile să poată să facă (ceva).

*Funcția axiologică* presupune socializare, conștientizare individuală, socială, civică, juridică, precum și moralizare și permite persoanei să poată să fie (om).

Practic, aceste funcții și finalități pe care le produc se conceptualizează în Raportul Comisiei Internaționale pentru Educație în secolul al XXI-lea către UNESCO (1996) drept un mod de educație bazat pe patru piloni: a învăța să știi, a învăța să faci, a învăța să trăiești împreună cu ceilalți, a învăța să fii [3].

Autorii raportului reflectă asupra educației/învățării în condițiile istorice actuale ale globalizării („educating the global village”) și ale multidimensionalității, asupra alegerii modelului educațional de către societățile contemporane sub influența factorului politic, economic și social. Astfel, pilonii educației prezentați în Raport (fig. 1), vin să contribuie la creșterea calității vieții oamenilor prin ridicarea nivelului obiectivelor/finalităților dezirabile de la coeziune socială la democrație participativă, de la comunitate locală la societate globală, de la creșterea economică la dezvoltarea umană.

**Fig. 1.** Pilonii învățării.



**Sursa.** adaptată de autor după. [3]

Conceptul de învățare pe tot parcursul vieții (lifelong learning- LLL) vine să confirme că învățarea are loc nu doar tradițional în copilărie într-un cadru formal/ instituționalizat. Învățarea pe tot parcursul vieții presupune toate situațiile/ activitățile realizate pe parcursul vieții care au ca scop/permit acumularea/ îmbunătățirea cunoștințelor, abilităților și competențelor.

Pe parcursul ultimilor cincizeci de ani, schimbările și inovațiile științifice și tehnologice permanente au influențat foarte mult percepția conceptului de învățare. Mai cu seamă la adulți, învățarea nu mai poate fi divizată în timp și spații/cadru pentru acumularea cunoștințelor (instituția de formare) și timpul și spațiu pentru aplicarea cunoștințelor (locul de muncă). Din

contra, învățarea poate fi văzută ca ceva ce are loc continuu în interacțiunile noastre zilnice cu alții și cu lumea în jurul nostru. Această abordare a învățării poate fi regăsită în teoria constructivistă (o teorie filosofică despre natura cunoașterii) care presupune că cunoștințele nu sunt primite pasiv din lumea înconjurătoare sau din surse cu autoritate, ci sunt construite de către indivizi sau grupuri atribuind sensul practicilor experimentale ale acestora. Astfel, învățarea poate lua forma învățării formale sau a celei non-formale sau deveni învățare autodirijată.

Totodată, termenul de învățare pe tot parcursul vieții este pe larg utilizat în diferite contexte, dincolo de școlarizarea tradițională, cum ar fi: home schooling (contextul de a învăța să înveți), educația adulților (dobândirea calificărilor formale), educația/formarea continuă (ce presupune de cele mai dese ori cursuri de scurtă durată fără acordarea creditelor de studiu oferite de instituțiile de învățământ), muncă intelectuală (ce include dezvoltarea profesională și învățarea la locul de muncă), mediu de învățare personal sau învățare autodirijată (ce presupune utilizarea unui set de resurse și instrumente, inclusiv online) [8].

În realitățile actuale ale Republicii Moldova este recunoscută importanța conceptului LLL prin includerea în Codul Educației aprobat în anul 2014 a Titlului VII „Învățarea pe tot parcursul vieții”, care stabilește cadrul general al învățării pe tot parcursul vieții, modalitățile de realizare și finanțare a acesteia (art.123-125) [2]. Deci, la nivelul normativ avem creat un cadru pentru LLL.

La nivel funcțional, o bună parte din practicile descrise în cadrul normativ au existat și până în 2014, fiind reglementate de o serie de diverse acte regulatorii, astfel stabilind contextul formal al educației adulților. Contextul formal în cea mai mare parte este caracteristic formării profesionale continue, prin care se înțelege orice proces de instruire în cadrul căruia un salariat, având deja o calificare ori o profesie, își completează competențele profesionale prin aprofundarea cunoștințelor în domeniul specialității de bază sau prin deprinderea unor noi metode sau procedee aplicate în cadrul specialității respective. Formarea profesională continuă a adulților se realizează prin programe de recalificare, calificare suplimentară, specializare, policalificare și perfecționare.

Acest segment al educației adulților a fost cel mai „popular” în ultimii ani, deoarece are la bază un model instituțional acceptat de toate părțile interesate: instituția de formare, formabilul, societatea (statul). Probabil, până la crearea de către instituțiile guvernamentale a posibilităților de certificare a competențelor profesionale, funcționale și sociale dobândite în contextul nonformal și/sau informal, segmentul formal va rămâne cel mai solicitat și credibil.

Astfel, în absența unui sistem coerent, agreat de către toți actorii responsabili, învățare pe parcursul vieții este realizată fragmentar, sporadic și adesea parțial, în funcție de circumstanțele contextuale specifice. Acest fapt generează o serie de bariere în vederea implementării eficiente a conceptului LLL.

Una din dificultăți o constituie modalitatea actuală de colectare a datelor statistice în domeniul educației adulților, care nu permite realizarea unei analize obiective referitor la dimensiunea și specificul segmentelor de instruire formală și nonformală a adulților. În anul 2008, Biroul național de statistică (BNS) al Republicii Moldova a abordat problema comparabilității internaționale a principalilor indicatori statistici ca instrument de analiză a sistemului național educațional și elaborarea politicilor educaționale. Actualmente, BNS elaborează anual publicația statistică „Educația în Republica Moldova”. Datele sunt agregate și prezentate pe niveluri: educația timpurie, învățământul primar, gimnazial, liceal, profesional tehnic secundar, profesional tehnic postsecundar, superior și postuniversitar, în conformitate cu structura organizatorică a sistemului național de învățământ. Din structura raportului se observă că statistica cu privire la educație nu cuprinde date referitoare la învățarea pe parcursul vieții. Indicatorul de cuprindere a populației în învățământ reflectă câteva segmente/categorii ale populației de până la 23 de ani, segmentul de vârstă de 24 de ani și peste nefiind divizat pe categorii [9].

În spațiul european, Indexul european pentru învățare permanentă ELLI (The European Lifelong Learning Index) propune un sistem coerent de indicatori pentru învățarea permanentă la nivel european. Indexul ELLI reprezintă o evaluare comparativă anuală a stării de fapt a educației permanente în Europa în contexte variate precum școală, universitate, comunitate, loc de muncă, angajare civică, viață de familie, timp liber etc., combinând 36 de indicatori colectați din diferite surse de date [4].

Pentru segmentul formării profesionale continue a adulților din acest set de indicatori pot fi delimitați indicatorii care exprimă pilonul praxiologic al învățării, și reflectă activitățile de formare a abilităților și competențelor (Tabelul 1).

**Tabelul 1.** Indicatorii învățării permanente care reflectă acumularea abilităților și competențelor

<b>Indicator ELLI</b>	<b>Subindicator (modalitatea de măsurare)</b>
Rezultate ale educației secundare și formării profesionale	Rata de absolvire a învățământului secundar profesional.
Participarea la educația și formarea profesională non-formală	Participarea la formarea la locul de muncă (non-formal) Participarea angajaților la cursuri de formare profesională continuă. Numărul de ore alocat cursurilor de formare profesională continuă.
Oferta de educație și formare profesională (non-formală)	Ponderea întreprinderilor care oferă formare continuă angajaților. Costuri adiacente ale formării profesionale continue. Ponderea întreprinderilor care oferă orice altă formă de formare (nonformal). Cheltuielile cu formarea, ca parte a măsurilor de ocupare pe piața muncii.
Integrarea învățării la locul de muncă	A învăța noi lucruri la locul de muncă. Realizarea unor sarcini repetitive la locul de muncă. Realizarea unor sarcini complexe la locul de muncă. Angajați care utilizează Internet-ul la locul de muncă

**Sursa.** ELLI European Lifelong Learning Indicators. Making Lifelong Learning tangible, Bertelsmann Stiftung, 2010.

Din spectrul de indicatori prezentați în tabel, reieșind din datele statistice publicate, pot fi măsurate doar rezultatele învățământului secundar profesional [9].

În acest context, este nevoie de proiectare și implementare a unui sistem relevant și coerent de monitorizare, analiză și prognoză a activităților de învățare pe parcursul întregii vieții pentru a măsura și a estima progresele înregistrate, dar și pentru a elabora măsuri de corecție și de îmbunătățire, bazându-se pe dovezi factologice [6].

Un alt aspect, care determină în mod hotărâtor intensitatea procesului LLL într-o țară, ține de alocarea resurselor financiare pentru instruirea adulților. Finanțarea învățării pe tot parcursul vieții se realizează prin fonduri publice și private pe baza parteneriatului public-privat, prin finanțare și cofinanțare din partea angajatorilor, organizațiilor nonguvernamentale, prin



fonduri nerambursabile din programe europene și prin contribuția beneficiarilor. Însă, pentru o analiză a eficacității cheltuielilor realizate pe plan național nu avem un sistem/o platformă care ar agrega datele cu privire la investiția în educația adulților, cel puțin, în ceea ce privește investiția banilor publici.

Autorul este conștient de faptul că măsurarea tuturor aspectelor educației adulților și a impactului acesteia asupra dezvoltării societății este un exercițiu greu de realizat. Mai ales în perioada actuală, când prin intermediul tehnologiilor moderne, care invadează fiecare aspect al vieții personale și profesionale ale oamenilor, învățarea are loc mai frecvent (pe alocuri permanent) și la un nivel mult mai complex.

Totuși o strategie la nivel național (însoțită de un plan) în domeniul formării profesionale continue (ca una din componentele învățării pe tot parcursul vieții) ar putea să ofere un cadru comprehensiv de modelare și direcționare a instruirii adulților în direcția realizării obiectivelor guvernamentale de creștere economică și reducere a sărăciei. Capacitatea sporită de atingere a acestor obiective va fi posibilă datorită ridicării gradului de profesionalizare a angajaților și creșterii productivității muncii. Totodată, pe lângă efectele sale economice învățarea pe tot parcursul vieții va putea asigura dezvoltării umane un caracter inclusiv, inteligent și durabil.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Callo T., Kuznețov L., Hadîrca M., Afanas A. Concepția învățării pe tot parcursul vieții. Institutul de Științe ale Educației, Chișinău, disponibilă pe <http://ise.md/activitai/169-conceptul-de-nvare-pe-tot-parcursul-viei.html>
2. Codul Educației Republicii Moldova nr.152 din 17.07.2014.
3. Delors J. et al. Learning: the treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the XXI Century. UNESCO Publishing, 1996, 46 p. Disponibil pe <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590>
4. ELLI European Lifelong Learning Indicators. Making Lifelong Learning tangible, Bertelsmann Stiftung, 2010.
5. Memorandum on Lifelong Learning. European Council. Lisbon. 2000. Disponibil pe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c11047&from=EN>
6. Poștan L. Calitatea educației în Republica Moldova din perspectiva Indexului European pentru Învățare Permanentă. În: Reconceptualizarea formării inițiale și continue a cadrelor didactice din perspectiva interconexiunii învățământului modern general și universitar. Materialele conferinței științifico-practice naționale cu participare internațională, vol. 2. Chișinău: UST, 27-28 octombrie, 2017, pp. 60-64.
7. Prodan-Șestacova L. Opțiunile strategice în alegerea paradigmei de formare a funcționarilor publici. În: Conf. șt. practică internațională „Consolidarea administrației publice locale și perspectivele europene ale Republicii Moldova”, AAP, Chișinău, 2018, pp. 97-102.
8. [www.en.wikipedia.org/wiki/Lifelong\\_learning](http://www.en.wikipedia.org/wiki/Lifelong_learning), accesat pe 10.04.2019.
9. [http://www.statistica.md/public/files/publicatii\\_electronice/Educatia/Educatie\\_RM\\_2018.pdf](http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_RM_2018.pdf), accesat pe 11.04.2019.

# DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI ANGAJAT ÎN CADRUL INSPECTORATULUI GENERAL AL POLIȚIEI

## PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF PERSONNEL EMPLOYED WITHIN THE GENERAL POLICE INSPECTORATE

**Oxana SCUTELNIC,**  
doctor în pedagogie, ofițer principal al Direcției resurse umane  
a Inspectoratului General al Poliției

### SUMMARY

*In this article the author analyzes the specifically of professional development of national Police employees. Human resource make up primary element. Human resource training and development are absolute necessities for it.*

**Keywords:** professional development, quality, professional skills.

Schimbările sociale, politice, economice și culturale, care au avut loc, la sfârșitul anilor, 80 ai secolului al XX-lea, în Republica Moldova, au influențat profund activitatea organelor responsabile de apărarea ordinii publice și de drept. Astfel, la 27 decembrie 2012, a fost aprobată noua lege (nr. 320) cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, care a intrat în vigoare la 5 martie 2013 [1].

Conform noilor prevederi ale legii, Poliția a fost organizată în Inspectoratul General al Poliției (IGP), subdiviziuni specializate și subdiviziuni teritoriale, care au menirea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor.

Dezvoltarea și modernizarea tehnologică a societății manifestate în ultima perioadă oferă și dezvoltă noi instrumente de lucru, facilitează dezvoltarea la locul de muncă, iar pentru ca politica instituției să se realizeze ascendent este nevoie de o abordare responsabilă și de o resursă umană dezvoltată, cu competențe și abilități solide și relevante pentru domeniul în care activează.

Resursele reprezintă instituția, iar oamenii reprezintă o resursă comună și vitală tuturor instituțiilor care asigură supraviețuirea, dezvoltarea și succesul competițional al acestora.

Resursa umană însă nu este doar o simplă resursă, dar este cea care dă sens și semnificație tuturor celorlalte resurse posibile și chiar creează alte resurse împreună cu care ne putem realiza misiunea și atinge obiectivele stabilite [2].

Managementul carierei profesionale a funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne se realizează de către subdiviziunea responsabilă de elaborare a politicilor în domeniul managementului resurselor umane din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, iar particularizarea acestuia se realizează de către structurile de resurse umane din subdiviziuni, conform competențelor stabilite [3].

În cadrul Poliției Naționale Direcția resurse umane este subdiviziunea care reprezintă uni-

tatea principală ce exercită activitatea în domeniul managementului resurselor și asigură dezvoltarea profesională a angajaților.

Direcția resurse umane (DRU) a Inspectoratului General al Poliției în baza necesităților de instruire a personalului:

- elaborează planul anual de formare profesională a angajaților Direcției resurse umane și exercită îndeplinirea lui;
- organizează, coordonează și monitorizează implementarea planurilor de formare profesională a subdiviziunilor IGP;
- participă la organizarea și desfășurarea concursurilor/tenderelor privind procurarea serviciilor de instruire, inclusiv la negocierea condițiilor de organizare și desfășurare a cursurilor de instruire;
- selectează angajați pentru participarea și reprezentarea MAI și IGP la cursuri și programe de pregătire în cadrul parteneriatelor internaționale;
- contribuie prin toate mijloacele la fortificarea capacităților profesionale ale angajaților într-un sporire a credibilității membrilor societății în poliție;
- evaluează rezultatele și impactul activităților de instruire desfășurate.

Formarea profesională reprezintă ansamblul de măsuri sau activități de pregătire (cursuri sau alte forme de formare profesională) pe care instituția le organizează și finanțează total.

Pregătirea profesională în cadrul Inspectoratului General al Poliției se organizează și desfășoară în conformitate cu prevederile ordinului MAI nr.114 din 04 mai 2017 cu privire la aprobarea Regulamentului privind formarea profesională continuă a funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, ordinului IGP pentru anul curent cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de formare profesională continuă la locul de serviciu.

Cursurile de formare profesională sunt organizate și coordonate de DRU, concepute exclusiv cu scopul de a oferi instruire sau formare profesională, instruirea realizându-se de către personal calificat pentru o perioadă de timp bine stabilită și planificată de către organizatorii cursului în conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la evoluția în carieră a funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne (Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului nr. 460 din 22 iunie 2017).

Pentru promovarea sau pentru participarea la concursul organizat în vederea ocupării funcțiilor în subdiviziunile Ministerului Afacerilor Interne candidatul trebuie să întrunească condiții minime obligatorii cumulative sau să fi absolvit un curs de perfecționare/specializare în domeniul de specialitate în cadrul instituțiilor de învățământ ale Ministerului Afacerilor Interne sau alte instituții de învățământ care pregătesc personal pentru Ministerul Afacerilor Interne [3].

În procesul de desfășurare a formării profesionale continue se disting trei tipuri de formare:

- formarea inițială;
- formarea profesională continuă;
- formarea managerială:

Formarea inițială a personalului nou-angajat din sursa externă pentru ocuparea funcțiilor de ofițeri și subofițeri în cadrul Poliției este organizată și desfășurată în cadrul Departamentului Dezvoltare Profesională și Managerială al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, în baza ordinului MAI nr. 195 din 18.06.2013 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind formarea profesională inițială a personalului cu statut special din MAI” și a Ordinului MAI nr.141 din 21.04.2018 cu privire la organizarea cursurilor de formare profesională inițială în anul de studii 2018-2019.

Pe parcursul anului 2018 au fost organizate 6 cursuri de formare profesională inițială în cadrul cărora au fost inițiate în carieră 595 angajați ai Poliției, dintre care 141 de ofițeri și 454 de subofițeri.

Formarea profesională continuă a angajaților Poliției contribuie la realizarea următoarelor obiective:

- asigurarea realizării misiunilor și obiectivelor subdiviziunilor Poliției;
- dezvoltarea nivelului de profesionalism al angajaților Poliției;
- actualizarea cunoștințelor și perfecționarea pregătirii profesionale în domeniul de activitate;
- însușirea unor cunoștințe noi, aplicarea tehnologiilor avansate, metodelor și procedeele moderne necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu;
- sporirea nivelului de conștientizare de către angajații Poliției a necesității dezvoltării pregătirii profesionale, respectării normelor de conduită, evitării conflictului de interese și eradicării fenomenului de corupție.

În scopul dezvoltării capacităților profesionale ale polițiștilor, în cadrul Departamentului dezvoltare profesională și managerială al Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, pe parcursul anului 2018 au fost organizate și desfășurate 49 de cursuri de perfecționare/specializare/recalificare, unde au fost instruiți 1114 angajați ai subdiviziunilor IGP Poliției.

Formarea managerială se realizează în temeiul ordinului MAI nr. 306 din 16 noiembrie 2015 „Privind aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea cursurilor de formare managerială”, în cadrul Academiei MAI „Ștefan cel Mare” au fost organizate și desfășurate 4 cursuri de formare managerială, la care au participat 152 de ofițeri din cadrul subdiviziunilor IGP care dețin funcții de nivel B01/B2 și întrunesc condițiile de promovare la funcții de conducere nivel de bază/similar A03, totodată, au fost organizate și 2 cursuri de formare managerială de nivel superior, la care au participat 51 de angajați care dețin funcții de nivel A01/A02.

Resursa umană este cea care are un potențial de creștere și dezvoltare a cărei limită nu este cunoscută, este singura resursă capabilă de autoreglare și autoperfecționare permanentă și care aspiră mereu spre succes dacă este gestionată corect.

Formarea profesională a angajaților este considerată un generator al dezvoltării instituției, motiv pentru care i se acordă o atenție sporită din partea factorilor de decizie, făcând-o obiectul multor documente strategice, politici, priorități de dezvoltare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Poliția Republicii Moldova. În: <http://politia.md/ro/advanced-page-type/acte-normative> (vizitat pe 20.03.19).
2. Becker, G., Capitalul uman o analiză teoretică și empirică cu referire special la educație, Editura ALL, București, 1994.
3. Hotărârea nr. 460 din 22.06.2017 „Pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288 din 16 decembrie 2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne”. Anexa nr.1. Regulamentul cu privire la evoluția în carieră a funcționarilor publici cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.
4. Mahbub ul Haq, Reflecții asupra dezvoltării umane, Ediția I, Oxford University Press, 1996.
5. Blanariu L.-E., Instrumente de asigurare a calității în educația și formarea profesională a adulților, SUCEAVA, 2018, 47 p.

## CONFLICTUL DE INTERESE ÎN AUTORITATEA PUBLICĂ (PARADIGMĂ CONSTITUȚIONALĂ – STUDIU DE CAZ)

### CONFLICT OF INTERESTS IN PUBLIC AUTHORITY (CONSTITUTIONAL PARADIGM - CASE STUDY)

Valeriu KUCIUK,  
doctor în drept, lector universitar,  
șef secție Direcția Generală Juridică  
a Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova

#### SUMMARY

*The author research a case study analyzing in context of national law and the doctrins law - cases of the Constitutional Court examining several aspects of the judge's remuneration, including the term of activity, the pension and the salary, as well as the calculated allowances. We note that these issues, with reference to the constitutional judge who decides on subjects that concern him, also leads to the emergence of a conflict of interest. The Constitutional Court, which did not react and did not recognize the presence of the conflict of interests, has been informed by the constitutional judges about decisions that concern themselves. The considerations deduced from the research allow the author to argue the thesis of the presence of a conflict of interest in the examination of this case and the similar cases, and it is necessary to properly regulate such situations and to carry out a genuine constitutional justice that would avoid conflicts of interest; would be the responsibility of the constitutional judge, to give an example to all Moldovan courts for the defense and safeguarding of human rights.*

**Keywords:** Justice, Constitution, conflict of interest.

**Scopul cercetării** noastre constă în efectuarea unui studiu de caz și investigarea științifică a unor spețe care vizează conflictul de interese în cadrul actului justiției constituționale, fiind analizat textul mai multor legi [1]. Ținând cont atât de principiile consacrate în Constituție și în dreptul intern cât și de cele statuate în jurisprudența CCEDO și a CC RM, vom analiza subiectul abordat sub aspectul constatării unor conflicte de interese ale judecătorilor constituționali la examinarea de către ei a cazurilor în care figurează interesele patrimoniale ale judecătorilor de toate nivelurile, inclusiv ale lor înșiși.

**Prevederi generale.** Precum se cunoaște, Înalta Curte Constituțională (în continuare CCM) este o instituție a statului însărcinată, în calitatea sa de garant al supremației Constituției Republicii Moldova, să garanteze responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat, asigurând realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, executivă și putere judecătorească.

În activitatea sa de examinare a sesizărilor subiecților abilitați cu competența respectivă, Curtea Constituțională a examinat, în opinia noastră, mai multe cauze care au avut implicit efect juridic și asupra judecătorilor constituționali, și unde poate fi constatat conflictul de interese, raport juridic calificat de lege ca „conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3 [2], în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și res-

ponsabilităților ce le revin potrivit legii”. În această ordine de idei expunem următoarele cauze.

Fabulele relevante la examinarea cărora s-au manifestat conflicte de interese sunt următoarele. Prima cauză vizează „exercitarea controlului constituționalității sintagmei „12 ani și 6 luni” de la alin. (1) al art. 32 din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului.

Este de menționat, că prin norma contestată, legiuitorul statuase, că „judecătorul care a atins vârsta de 50 de ani și are o vechime în muncă de, cel puțin, 20 de ani, dintre care, cel puțin, 12 ani și 6 luni a activat în funcția de judecător, are dreptul la pensie pentru vechime în muncă în proporție de 55% din salariul mediu lunar, iar pentru fiecare an complet de muncă peste vechimea de 20 de ani – de 3%, dar în total nu mai mult de 80% din salariul mediu lunar. Pensia judecătorului se recalculează ținându-se cont de mărimea salariului lunar al judecătorului în exercițiu.”

Totodată, constatăm că, conform prevederilor alineatului 2 al Legii cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.2008, următoarele definiții sunt relevante pentru cazul dat: „conflict de interese” (conflict dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor prevăzute la art. 3), „interes public” (interesul general al societății ca persoanele care dețin funcții publice să ia, în îndeplinirea atribuțiilor lor de serviciu, decizii imparțiale și legitime), și „interes personal” (orice interes, material sau nematerial, al persoanelor prevăzute la art. 3 care rezultă din necesitățile sau intențiile personale ale acestora).

Remarcăm, că legislația privind conflictele de interese prevede că „subiecți ai declarării intereselor personale sunt persoanele care dețin funcții de demnitate publică prevăzute în anexa la Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică” [3]. Astfel, conform art. 2, alin. (2) al Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010 „funcția de demnitate publică este o funcție publică ce se ocupă prin mandat obținut direct, în urma alegerilor, sau indirect, prin numire în condițiile legii”, iar conform prevederii respective - președintele, judecătorul și judecătorul asistent al Curții Constituționale sunt subiecți ai declarării intereselor personale. De aceea, pentru toți judecătorii, reglementările din legislația națională referitoare la condițiile de pensionare erau aceleași:

majorarea treptată, cuprinzând o perioadă de 23 ani, a vârstei de pensionare, majorarea stagiului special de cotizare, majorarea stagiului general de cotizare, reducerea mărimii pensiei – de la 80% din salariul mediu la 75% din suma tuturor plăților asigurate, excluderea recalculării pensiei și a indemnizației lunare viagere, excluderea acordării indemnizației lunare viagere și calcularea indemnizației lunare viagere din salariul asigurat.

În aceeași ordine de idei, facem trimitere și la practica jurisdicției constituționale existente, or conform Hotărârii CCM nr. 9 din 3 martie 1997, este prevăzut că „statul, urmărind asigurarea unui nivel de trai decent pentru diferitele categorii ale populației, reiese din condițiile economice existente și stabilește mecanisme, care să asigure măsuri de protecție socială reală”. În cazul plății pensiilor judecătorilor, cheltuielile pentru achitarea pensiilor sunt suportate după cum urmează: 50% din mărimea stabilită a pensiei - din bugetul asigurărilor sociale de stat și 50% - din bugetul de stat”.

De asemenea, menționăm, că în Hotărârea Curții Constituționale nr. 27 din 20 decembrie 2011 s-a afirmat, că „nu poate fi considerată proporțională susținerea unor obligații financiare sub formă de avantaje prin erodarea capacităților financiare ale statului, în detrimentul interesului general și al întregii societăți”. Anume de aceea, Curtea a conchis în pct. 53 al Hotărârii menționate, că „norma art. 47 din Constituție este una centrală în domeniul securității sociale, ca această normă materială asigură funcționalitatea tuturor componentelor caracterului social al statului Republica Moldova, iar în caz de necesitate, norma art. 47 din Constituție poate acoperi orice domeniu al securității sociale, inclusiv cele prevăzute de articolele 36, 48-51 din Constituție, care au un caracter special în domeniul securității sociale”.

Iar pornind de la faptul că Curtea Constituțională a specificat în hotărârea sa, că conform

multiplei jurisprudențe anterioare a Curții privind art. 16 alin. (2) din Constituție, „egalitatea nu înseamnă uniformitate, ea presupune tratament egal în situații egale, pentru situații diferite tratamentul juridic nu poate fi decât diferit”, putem deduce, ca judecătorii sunt un grup social, care își dobândesc statutul lor independent prin calitatea sa de magistrat, menționată în art. 114 -121 și 134-140 ale Constituției Republicii Moldova. Iar ținând cont de faptul că puterea judecătorească este una integră, constatăm că conform doctrinelor juridice, dar și conform practicii judiciare internaționale, puterea judecătorească înglobează toți judecătorii, indiferent de domeniul lor de jurisdicție – de drept comun sau de drept constituțional. Astfel, constatăm și faptul că unicul exponent al puterii judecătorești este judecătorul, iar statutul constituțional al lui constituie un bun al întregii societăți, judecătorul fiind chemat să asigure protecția eficientă a drepturilor fiecărui membru al societății, și putem concluziona că pensia judecătorului, fiind un mijloc de asigurare socială, reprezintă una din componentele de bază ale independenței lui, fiind o contrabalanță la restricțiile, interdicțiile și responsabilitățile impuse lor de societate. În acest context, menționăm, că independența judecătorului constituie una dintre cerințele de bază pentru statele-membre ale ONU, această concluzie rezultând din Rezoluția Adunării Generale a ONU nr. 40/32 din 29 noiembrie 1985, conform căreia: „[...] având în vedere că judecătorii sunt încredințați cu decizia finală asupra vieții, libertăților, drepturilor, îndatoririlor și proprietății cetățenilor, [...] Mandatul funcției judecătorilor, independența lor, securitatea, remunerarea adecvată, condițiile serviciului, pensiile și vârsta pensionării vor fi asigurate în mod adecvat de lege”.

Prevederi corespondente conțin și standardele în domeniu, elaborate sub egida Consiliului Europei, precum Carta Europeană cu privire la statutul judecătorului, potrivit căreia: [...] cuantumul pensiei judecătorului trebuie să fie cât de apropiat posibil de nivelul ultimei sale remunerări; [...] statele-membre ale Consiliului Europei trebuie să tindă spre sporirea garanțiilor sociale ale judecătorului și în niciun caz nu se admite reducerea garanțiilor sociale deja admise prin lege”

De altfel, poate fi remarcată Recomandarea CM/Rec (2010)12 a Comitetului de Miniștri către statele-membre cu privire la judecători (adoptată la 17 noiembrie 2010, la cea de-a 1098-a întâlnire a delegaților miniștri), conform căreia: „Remunerarea judecătorilor trebuie să fie pe măsura rolului și responsabilităților lor și să aibă un nivel suficient pentru a-i face imuni la orice presiune menită să influențeze deciziile. Trebuie să existe garanții pentru menținerea unei remunerații rezonabile în caz de boală, concediu de maternitate sau de paternitate, precum și pentru plata unei pensii pentru limită de vârstă, care ar trebui să fie raportate în mod rezonabil la nivelul de remunerare a judecătorilor în exercițiu”.

Menționăm că toate prevederile expuse se referă la toți judecătorii, fără delimitarea unei grupe anumite din rândul lor, în același sens exprimându-se și Comisia de la Veneția [4].

De aceea, cauza de constituționalitate a sintagmei „12 ani și 6 luni” de la alin. (1) al art. 32 din Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului a statuat în fața judecătorilor constituționali două poziții dintre care necesită a alege una (fapt despre care s-a declarat public de către participanții la proces), și anume:

- alegerea „Jus publicum” cu referire la esența publică a actului de justiție constituțională, sau
- alegerea „Jus in personam” cu referire la persoanele concrete care fac acest act de justiție constituțională, dat fiind faptul că decizia adoptată de ei îi privește pe ei înșiși, fiind în prezența unui conflict de interese în conformitate cu prevederile Legii cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.2008.

Judecătorii constituționali au fost chemați să găsească echilibrul corect între aceste două principii fundamentale (alegere extrem de dificilă, dar oportună și necesară), pentru a demonstra tuturor inamovibilitatea și independența, dar și supunerea Judecătorilor Constituției nu-



mai Constituției Republicii Moldova conform art. 137 al Constituției Republicii Moldova. Or, la 29 iulie 1994, Constituția RM a fost adoptată pentru a da forma aspirațiilor cetățenilor către o democrație reală, care să promoveze principiile și valorile statului de drept, o nouă viziune asupra drepturilor omului și libertăților civile, dar și mecanismele legale ce le garantează.

Totodată, a fost constatat faptul că decizia care a fost deliberată la sesizarea dlui Avocat al Poporului, a fost una „Actio in personam” - o acțiune personală la adresa fiecărui judecător din Republica Moldova, dar și fiecărui cetățean al Republicii Moldova.

Este de remarcat, că judecătorii constituționali nu au recunoscut în ședință conflictul de interese existent, și prin Hotărârea CCM nr. 20 din 23.06.2015 a fost stabilit că sintagma „12 ani și 6 luni” de la alineatul (1) al articolului 32 din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului s-a recunoscut constituțională (pentru judecătorii din instanțele judecătorești), în măsura în care nu se aplică judecătorilor Curții Constituționale.

A doua cauză de același gen a fost cauza „Exercitarea controlului constituționalității, art. II din Legea nr. 290 din 16 decembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative” (privind pensia specială a judecătorilor), prin care s-a modificat art. 32 din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, stabilind că judecătorul are dreptul la pensie în condițiile Legii nr.156-XIV din 14 octombrie 1998 privind sistemul de pensii.

Menționăm că anterior, prin Legea nr. 290 din 16.12.2016 au fost efectuate modificări la legislația în vigoare fiind unificată modalitatea de calcul al pensiilor de asigurări sociale – una pentru toate categoriile de cetățeni. Astfel, a fost eliminată o inechitate socială prin care unele categorii de persoane erau privilegiate prin calcularea nejustificată a mărimii pensiei primite fără a se ține cont de mărimea contribuțiilor achitate la bugetul asigurărilor sociale și în detrimentul altor categorii de beneficiari.

Este necesar de menționat că, la moment, pensia medie în R. Moldova constituia suma de 1165 lei (cu mult sub coșul minim de consum), iar pensia unui judecător (calculată fără a lua în calcul contribuțiile sale la sistemul de asigurări sociale) era de câteva ori mai mare chiar decât salariul mediu pe economie. În așa mod, putea fi constatată nu doar o calculare privilegiată a salariului judecătorului, ci și o stabilire a pensiei fără a ține cont de principiile ce ghidează funcționarea sistemului public de asigurări sociale – unicității, egalității, solidarității sociale, obligativității, contributivității, repartiției, autonomiei și incesibilității. Astfel, datorită faptului calculării salariului unui judecător în funcție de salariul mediu pe economie, în fiecare an, această categorie de salariați beneficia de majorare stabilă anuală a salariului cu aproximativ 10%. De exemplu, salariul judecătorului în 2017 a crescut în raport cu anul 2016 cu suma de la 1513,9 lei până la 2838,6 lei (în dependență de vechime și nivelul instanței). Și așa în fiecare an.

Menționăm că, de o astfel de mărire anuală a salariului se bucură doar judecătorii și procurorii, iar restul categoriilor de funcționari publici primesc același salariu de funcție stabilit fără a beneficia de oarecare majorări constante sau chiar ocazionale.

Atenționăm, că modificările adoptate prin Legea nr. 290/12.2016 în privința modalității de calcul a pensiilor și indemnizațiilor, veneau întru asigurarea principiilor organizării și funcționării sistemului public de asigurări sociale (art. 3 al Legii nr. 489-XIV din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale), în special a principiului contributivității, conform căruia drepturile de asigurări sociale se cuvin în temeiul contribuțiilor de asigurări sociale plătite și principiul egalității, care asigură tuturor participanților la sistemul public - contribuabili și beneficiari - un tratament nediscriminatoriu în ceea ce privește drepturile și obligațiile prevăzute de lege. În așa mod, se asigură respectarea principiilor egalității și contributivității chiar și între judecătorii pensionați și cei care activează sau vor activa în continuare și achită contribuții de asigurări sociale cu mult mai mari decât primii.

Remarcăm, că conform art. 60 din Constituția Republicii Moldova care proclamă principiul, potrivit căruia Parlamentul este unica autoritate legislativă, calcularea pensiei judecătorilor în funcție de venitul mediu lunar asigurat din toată perioada de activitate poate fi efectuată numai în baza și în conformitate cu legea, adoptarea căreia constituie atributul exclusiv al legiuitorului. În acest context, legiuitorul are dreptul conferit de Constituție de apreciere a situațiilor ce necesită a fi reglementate prin norme legale, respectând principiile menționate, inclusiv ale contributivității și egalității. Acest drept semnifică dreptul exclusiv de a decide asupra oportunității la adoptarea actului legislativ în conformitate cu politica de stat promovată în interesul general al societății.

Iar reieșind din faptul că modificările adoptate prin Legea nr. 290 din 16.12.2016 au scopul, pe de o parte, de a pune în condiții egale la calcularea prestațiilor toți beneficiarii sistemului de asigurări sociale, iar pe de altă parte, de a crea condiții pentru a majora treptat plățile către toate categoriile de asigurați (și nu numai judecătorilor), era evident că normele date corespundeau Constituției, dar și interesului național al cetățenilor, al Republicii Moldova.

Mai ales, că subiectul abordat de Curtea Supremă de Justiție viza în mod direct și cert însăși autoritatea de drept constituțional, or modificarea respectivă viza și drepturile judecătorilor constituționali. De aceea, în cadrul procesului, participanții au atenționat Înalta Curte asupra următoarelor norme de drept național ale Republicii Moldova, care cu referire la speța dată indică limite de competență și anumite oportunități de autorecuzare, precum:

a) prevederile art. 3, alin. (1), lit. a), art.12, alin. (3) și art.14 din Legea privind declararea averii și a intereselor personale nr. 133 din 17.06.2016, care sunt incidente membrilor Curții Constituționale în calitate de subiecți ai normei contestate;

b) dispozițiile art. 2. alin. (2), art. 4, art. 51 și art.11, alin. (2) ale Legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010, care se extind și asupra membrilor Curții Constituționale;

c) condițiile și obligațiunile prevăzute de art. 3, art. 4, lit. c) și art. 5, alin. (2), lit. d) și e) din Legea nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, relevante și membrilor Curții Constituționale.

Astfel, putea fi constatat că președintele și judecătorii Curții Constituționale fiind subiecți ai declarărilor intereselor personale, dar și persoane care se pot afla în poziția unui conflict de interese, care rezidă în existența conflictului dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale, se află în calitatea lor de persoane private, care ar putea influența necorespunzător îndeplinirea obiectivă și imparțială a obligațiilor și responsabilităților ca judecători constituționali – funcții ce le revin potrivit Constituției și legislației relevante.

Este important, că în conformitate cu prevederile legale menționate, persoanele cu funcții de demnitate publică în procesul îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, sunt obligate să respecte următoarele principii generale:

- a) slujirea interesului public cu imparțialitate și obiectivitate;
- b) asigurarea transparenței și controlului public al activității;
- c) responsabilitatea individuală și exemplul personal.

Este de remarcat, că normele de drept menționate statuează, că întru îndeplinirea conformă și legală a atribuțiilor lor de serviciu, persoanele respective vor ține cont de interesul public și vor renunța public la interesele personale, ce pot compromite deciziile oficiale luate cu participarea lor sau se vor abține de la participarea la luarea sau executarea unor astfel de decizii, dacă acestea pot fi compromise de interesele lor personale.

Astfel, ele vor acționa în așa mod, încât să servească drept exemplu pentru alți funcționari publici și pentru alte persoane fizice, exercitându-și mandatul cu bună-credință și diligență.

În temeiul celor menționate, dar și ținând cont de faptul că prevederile contestate de

Curtea Supremă de Justiție îi vizează inclusiv pe judecătorii Curții Constituționale, Parlamentul Republicii Moldova a sugerat și a solicitat judecătorilor constituționali ai Onoratei Curți declararea în cadrul ședinței în plen a intereselor personale, dar și a existenței conflictului de interese la examinarea sesizării înaintate de Curtea Supremă de Justiție [5].

În final remarcăm, că atât cererea Parlamentului Republicii Moldova, cât și argumentele de rigoare aduse la cunoștință Curții Constituționale a Moldovei, nu au fost acceptate de Curte care a adoptat Hotărârea nr. 25 din 27.07.2017 prin care a declarat neconstituțional art. II din Legea nr. 290 din 16 decembrie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

**Concluzii.** Cercetarea științifică efectuată, a permis autorului deducerea următoarelor concluzii:

1. Curtea Constituțională a Republicii Moldova a examinat pe parcursul ultimilor patru ani mai multe cauze care au avut implicit efect juridic și asupra judecătorilor constituționali, și unde poate fi constatat conflictul de interese, raport juridic calificat de lege ca „conflictul dintre exercitarea atribuțiilor funcției deținute și interesele personale ale persoanelor cu demnitate publică în calitatea lor de persoane private. Astfel, CCM a examinat mai multe sesizări, subiectul cărora viza nemijlocit și pe înșiși judecătorii constituționali, subiectul examinării fiind 1) termenul activității, 2) salariul și sporurile calculate magistratului și 3) pensia judecătorului.

2. La fiecare examinare a cauzei cu conflict de interese, CCM fiind atenționată prin cereri depuse de Parlamentul Republicii Moldova – nu a reacționat nicicum. Niciun judecător constituțional nu și-a declarat conflictul de interese. Niciun președinte al CCM [6] nu și-a exercitat responsabilitatea statuată expres în dreptul național.

3. Prezența unui cert conflict de interese în cadrul examinării spețelor date, conflict trecut sub tăcerea autorității de jurisdicție constituțională, poate conduce doar la concluzia că este sfidată Constituția, legislația constituțională, dar și normele de drept constituțional de către însuși CCM – „garant” al Constituției Republicii Moldova.

4. Prezenta cercetare științifică denotă constatarea unui vid normativ în legislația privind jurisdicția constituțională privind procedura de declarare a conflictului de interese și de responsabilizare a judecătorului constituțional.

5. Este imperios necesară atât reglementarea corespunzătoare a astfel de situații, dar și efectuarea unei veritabile justiții constituționale care ar evita conflictele de interese, sau ar responsabiliza judecătorul constituțional, pentru a da exemplu tuturor instanțelor judecătorești din Republica Moldova în vederea apărării și asigurării drepturilor omului.

6. Prevederile legislației examinate de CCM aflată în stare de conflict de interese, necesită a fi examinate de către comisiile parlamentare, care să propună organului legislativ un proiect de lege privind modificarea unor acte legislative (a Legii privind Curtea Constituțională, Codului jurisdicției constituționale, Legea privind conflictul de interese, Codul administrativ, Codul contravențional și Codul penal), proiect de lege care să înlăture vidul normativ existent în legislație privind înfăptuirea jurisdicției constituționale în Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului. Legea nr. 328 din 23.12.2013 privind salarizarea judecătorilor și procurorilor. Legea nr. 544 din 20.07.1995 cu privire la statutul judecătorului.

2. Legea nr.16 din 15.02.2008 cu privire la conflictul de interese. Art.3. Subiecții declarării intereselor personale:

(1) Subiecți ai declarării intereselor personale sunt:

a) persoanele care dețin funcții de demnitate publică prevăzute în anexa la Legea nr. 199 din 16 iulie 2010 cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică;

b) membrii Consiliului de observatori al Instituției Publice Naționale a Audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova”; deputații în Adunarea Populară a unității teritoriale autonome Găgăuzia; directorul general-adjunct al Companiei Naționale de Asigurări în Medicină;

c) conducătorii și adjuncții acestora din cadrul autorității administrative (instituției publice) subordonate organului central de specialitate, din cadrul întreprinderii de stat sau municipale, societății comerciale cu capital de stat majoritar, instituției financiare cu capital de stat total sau majoritar;

d) persoanele cu funcții de conducere și de control în instituțiile din cadrul sistemului de învățământ de stat și sistemului de sănătate publică;

e) personalul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică;

f) funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special.

3. Art. 3, alin. (1), lit. a) al Legii cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15.02.2008.

4. Comisia de la Veneția. Raport „Privind independența sistemului judiciar”, adoptat la 12-13 martie 2010.

5. Sugestia Parlamentului nu a fost susținută de Curtea Constituțională.

6. Pe parcursul a patru ani (2015-2018), în fruntea CCM au fost mai mulți președinți (3 februarie 1995 - 23 februarie 2001: Pavel Barbalat; 27 februarie 2001 - 15 februarie 2007: Victor Pușcaș; 1 martie 2007 - 28 septembrie 2011: Dumitru Pulbere; 4 octombrie 2011 - 12 mai 2017: Alexandru Tănase; 12 mai 2017 - 31 ianuarie 2018: Tudor Panțiru; 16 martie 2018 - prezent: Mihai Poalelungi).

## ROLUL SUPERVIZĂRII ÎN PROFESIONALIZAREA ASISTENȚILOR SOCIALI

### THE ROLE OF SUPERVISION IN THE PROFESSIONALIZATION OF SOCIAL WORKERS

Sergiu OCERETNÎI,  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

#### SUMMARY

*Supervision represents a professional intervention that is currently insufficiently valorized in the Republic of Moldova. Her role is recognized in many countries, and the benefits are incontestable. In this article, the author describes the definition, principles, and supervision functions that contribute to the professionalisation of social workers.*

**Keywords:** beneficiary, intervention, professional activity, professional supervision, social worker, supervision, supervisor.

Dezvoltarea domeniului asistenței sociale a cunoscut o evoluție atât în plan internațional cât și național, ca rezultat al evoluției relațiilor social-economice, trecând de la activitatea de caritate la cea de asistare și intervenție în situație de vulnerabilitate. Activitatea profesională a asistenților sociali, inclusiv a lucrătorilor din gama largă a serviciilor sociale, este supusă unor riscuri de ardere profesională, de părăsire a profesiei în condițiile lipsei unui coaching din partea unor profesioniști cu experiență. În acest context, supervizarea ca acțiune și domeniu s-a impus în vederea depășirii situațiilor stresante în activitatea profesională, dar și a consolidării și capacitării asistenților sociali în activitatea practică.

Eficiența funcționării sistemului integrat de servicii sociale depinde de nivelul de performanță profesională a prestatorilor de servicii sociale [2]. Aceasta prevede implementarea culturii supervizării profesionale și a evaluării performanțelor pentru angajații sistemului de asistență socială, organizată pe tipuri de servicii, arii de responsabilitate și niveluri de competență.

În cazul sistemului de asistență socială, supervizarea este considerată o metodă de suport profesional oferită personalului angajat în sistemul de asistență socială, în scopul sporirii abilităților acestuia de lucru cu beneficiarii, asigurării calității și eficienței activității și prevenirii epuizării profesionale [4].

Supervizarea profesională este o componentă importantă a sistemului de asistență socială, în relație fiind implicate structura teritorială de asistență socială (STAS) – supervisorul – angajatul supervizat. Îmbunătățirea performanțelor profesionale ale asistenților sociali datorită supervizării are o influență directă asupra situației beneficiarilor și contribuie la sporirea calității serviciilor prestate [8]. În același timp, supervizarea reprezintă o oportunitate pentru corelarea obiectivelor STAS și ale personalului angajat, supervisorului delegându-i-se responsabilitatea de a oferi suport celorlalți angajați și a-i mentora în realizarea obiectivelor organizaționale, profesionale și de dezvoltare personală.

Activitatea de supervizare profesională este una continuă, care necesită a fi parte a culturii organizaționale, devenind în același timp un drept al angajatului supervizat de a solicita sprijin pentru soluționarea problemelor profesionale sau celor provocate de stresul profesional. De

asemenea, supervizarea oferă un mijloc de monitorizare și control al calității activității profesionale, deoarece supervisorul, în calitate sa de manager/mentor, asigură faptul că angajații supervizați activează în conformitate cu politicile, instrucțiunile, standardele și bunele practici din domeniu.

Suportul profesional ține de gestionarea eficientă a cazurilor aflate în lucru, dezvoltarea și consolidarea competențelor în scopul îmbunătățirii calității serviciilor prestate beneficiarilor, consolidarea aplicării practice a cunoștințelor teoretice.

Supervizarea profesională este o modalitate de a oferi suport, a evalua competența profesională și a monitoriza activitatea angajaților. Supervizarea este integrată în contextul unei relații profesionale clar definite: șeful STAS - managerii serviciilor subordonate - supervisorii – angajații supervizați.

Scopul major al supervizării profesionale constă în îmbunătățirea calității serviciilor sociale prestate beneficiarilor prin asigurarea oportunităților de creștere profesională și personală a personalului angajat, conștientizarea rolurilor și a responsabilităților, cât și prin contribuirea la dezvoltarea organizațională sau dezvoltarea serviciului.

Procesul de supervizare profesională urmărește realizarea următoarelor obiective:

- dezvoltarea și consolidarea continuă a competențelor profesionale ale personalului angajat;
- asigurarea respectării cadrului normativ și a obiectivelor STAS de către cei angajați;
- asigurarea calității serviciilor sociale prestate beneficiarilor;
- încurajarea unei comunicări constructive între angajații implicați în sarcini comune;
- crearea unui climat favorabil pentru împărtășirea bunelor practici;
- reducerea stresului și prevenirea efectelor arderii/epuizării profesionale la angajați;
- asigurarea faptului că angajații au acces la toate resursele necesare pentru a-și realiza obligațiunile de funcție;
- analiza progresului și dificultăților angajaților în lucrul cu beneficiarii.

Implementarea mecanismului de supervizare profesională oferă angajaților STAS un șir de oportunități în gestionarea diferitelor probleme umane și sociale complexe. Suportul profesional creează avantaje prin faptul că contribuie la creșterea eficienței în condițiile resurselor limitate, inclusiv celor umane, în domeniul asistenței sociale, cât și la creșterea calității serviciilor sociale prestate beneficiarilor. Procesul de supervizare profesională este ghidat de mai multe principii, precum: *interesul suprem al beneficiarului, accesibilitatea supervizării profesionale, responsabilitatea comună, caracterul sistematic și neîntrerupt al supervizării profesionale, orientarea supervizării pe sprijin și mediere oferite angajaților, negociere și soluționare a conflictelor, promovarea criticii reflexive și constructive, promovarea practicilor anti-discriminatorii*.

În activitatea serviciilor sociale atestarea lipsei supervizării poate conduce la consecințe care ar putea afecta calitatea serviciilor prestate, precum ar fi: lipsa responsabilității angajatului față de STAS/serviciul pe care îl reprezintă, tendința de a acționa independent, fără a se consulta cu colegii și alți specialiști, încercarea de a lua autonom decizii semnificative etc. Aceste intenții ar putea să ducă la managementul necalitativ al cazurilor aflate în lucru și al planificării asistenței beneficiarilor, precum și la luarea unor decizii ineficiente în cazuri complexe și dificile. Totodată, pot să apară consecințe negative care pot afecta performanța angajaților din cauza lipsei de susținere și a eșecurilor în procesul de intervenție. Lipsa supervizării profesionale poate să conducă la apariția stresului la angajații care se simt subapreciați, epuizare profesională și extenuare, iar toate acestea pot duce la fluctuația angajaților din sistem.

Urmare a analizei surselor bibliografice, pot fi identificate următoarele funcții fundamentale interdependente ale supervizării profesionale, printre care menționăm:

- administrativă (managerială), prin supervizare se asigură implementarea corectă și eficientă a politicii și procedurilor de lucru stabilite de STAS și controlul calității serviciilor prestate;

- educațională, contribuind la dezvoltarea și consolidarea competențelor profesionale ale angajaților;
- de suport, oferindu-se suportul necesar pentru realizarea sarcinilor și sporind satisfacția față de activitatea desfășurată;
- de mediere, ceea ce creează oportunități pentru o comunicare mai largă pentru soluționarea unor situații mai dificile, ajută la transmiterea mesajelor și stabiirea parteneriatelor în cadrul STAS, precum și cu cele din exterior.

În vederea realizării supervizării în mod practic, sunt aplicate supervizarea formală, fiind un proces planificat, sistematic, structurat, monitorizat și înregistrat, conform unor proceduri instituționalizate atât în cadrul ședințelor individuale sau de grup, desfășurate de către persoane delegate cu responsabilități de supervizare și supervizarea informală, care are loc la necesitate, fără un plan și agendă stabilite în prealabil, nu este structurată și înregistrată oficial. Supervizarea informală este o componentă a procesului continuu al sistemului de supervizare în cadrul serviciilor de asistență socială și, totodată, nu trebuie niciodată să substituie supervizarea formală.

În afară de modalitățile de supervizare menționate, pot fi implementate supervizarea și prin alte forme de organizare a activităților, precum vizitele de monitorizare în teren, supervizarea prin skype etc. Vizitele de monitorizare în teren sunt utile în cazurile în care supervizorul sau angajatul supervizat doresc să vadă pe viu/pe loc procesul de lucru, să comunice cu beneficiarii, partenerii asistentului social comunitar de la nivel local sau să viziteze un serviciu comunitar. O astfel de modalitate de supervizare este una eficientă pentru supervizarea individuală și pentru demonstrarea unor practici bune pentru ceilalți angajați.

Statutul de supervizor impune necesitatea de a combina responsabilitățile funcționale cu cele de supervizare profesională, fiind necesară dezvoltarea competențelor de gestionare a timpului și volumului de lucru. Pentru a face față responsabilităților stabilite, supervizorul trebuie să aibă formate abilități de lucru cu diverse cazuri, să cunoască modificările legislative și în rețeaua de servicii sociale, să cunoască necesitățile grupurilor de beneficiari, să aibă formate capacități de a împărtăși experiențele și cunoștințele, de a oferi răspunsuri constructive, să fie disponibil de a oferi suport și de a lua decizii la nivelul responsabilităților delegate. În același timp, supervizorul trebuie să posede abilități bune de comunicare, să fie capabil să stabilească relații eficiente, să cunoască modificările legislative și normative, precum și schimbările produse în cadrul comunității, să fie capabil să ofere răspunsuri noncritice și constructive.

Statutul de supervizat oferă angajatului posibilitatea de a reflecta asupra lucrului cu beneficiarii și de a găsi soluții la problemele identificate. Supervizarea oferă posibilitatea de a se implica în căutarea unor opțiuni noi sau modalități noi de lucru cu beneficiarii și de a primi sprijin în activitatea profesională. Supervizarea ajută la utilizarea mai eficientă a resurselor existente și la gestionarea mai eficientă a volumului și timpului de lucru. Prin aceasta supervizarea este privită ca o responsabilitate comună și un proces care permite participarea într-un mod proactiv.

În calitate de persoană supervizată, angajatul trebuie să accepte cerința de a fi supervizat și responsabilizat, să participe sistematic la ședințele de supervizare, să fie deschis pentru schimbul de informații și cunoștințe, să solicite și să utilizeze sfaturi și îndrumări, să informeze supervizorul despre pericolele și conflictele în lucrul cu beneficiarii, să implementeze planurile acceptate în cadrul ședințelor de supervizare.

În scopul intensificării eficienței activităților de supervizare, se recomandă semnarea unui acord de supervizare dintre supervizor și angajatul supervizat. Acest acord reflectă obiectivele supervizării, necesitățile individuale ale persoanei supervizate, precum și unele detalii privind organizarea ședințelor de supervizare cu angajatul dat [7].

Procesul de supervizare profesională este unul continuu, cu organizarea sistematică a ședin-



țelor, în baza unui orar lunar care specifică agenda, data, locul și timpul ședinței. Stabilirea unui program de ședințe sistematice îi va ajuta pe angajați să se pregătească pentru ședințele de supervizare și să planifice alte activități legate de acestea.

Conceptul de supervizare este relativ nou pentru sistemul de asistență socială din Republica Moldova, iar implementarea acestuia este bazată pe următoarele documente: Mecanismul de supervizare în asistența socială, aprobat prin Ordinul MPSFC nr.99 din 31.12.2008, Ghidul de implementare a mecanismului de supervizare în asistența socială, aprobat prin Ordinul MMPSF nr.15 din 10.11.2009.

Mecanismul de supervizare profesională, elaborat în anul 2008, ține de activitatea Serviciului de asistență socială comunitară (SASC), cu destinație asistenților sociali comunitari și de activitatea Serviciului de îngrijire socială la domiciliu, fiind destinat lucrătorilor sociali.

Din 2009 și până în prezent, mecanismul de supervizare profesională a fost implementat la nivel național cu un grad și un nivel diferit de implicare în diferite raioane ale țării. Cea mai înaltă eficiență în implementare a fost menționată în raioanele care au beneficiat de suport din partea proiectelor implementate de ONG-urile care activează în domeniul asistenței sociale. Accentul nou orientează procesul de supervizare spre consolidarea și uniformizarea competențelor profesionale ale angajaților, asigurarea bunăstării copilului și consolidarea familiilor pentru a asigura copilului condiții adecvate pentru creștere și dezvoltare [8].

**Concluzii.** Supervizarea reprezintă o intervenție profesionistă, deocamdată insuficient valorizată în Republica Moldova. Rolul ei este recunoscut în multe țări, iar beneficiile sunt incontestabile. Implementarea supervizării trebuie încurajată, cel puțin, din două motive principale: importanța definitorie a supervisorului în activitatea profesioniștilor care lucrează cu o diversitate de cazuri specifice, precum și existența standardelor minime obligatorii pentru unele categorii de servicii sociale, prin care se prevede obligativitatea supervizării profesioniștilor care activează în cadrul acestor servicii [6]. Or, piața muncii în societatea contemporană e caracterizată de extinderea exigențelor profesionale și de plafonarea în carieră, care neconștientizate, pot conduce la ardere profesională.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bulgaru, M., Bulgaru, O., *Etica în asistența socială: (Manual)*, Chișinău: CEP USM, 2014, 406 p. ISBN 978-9975-71-524-9
2. Howe, K., Gray, I. & Braown, K. *Effective supervision in social work*, London: SAGE Publications, 2013, În: <http://dx.doi.org/10.4135/9781526401625>
3. Rushton, J. et al. Zooming in: Social work supervisors using online supervision. *Aotearoa New Zealand Social Work*, [S.l.], v. 29, n. 3, p. 126-130, sep. 2017. ISSN 2463-4131. În: <http://dx.doi.org/10.11157/anzswj-vol29iss3id254>
4. Kadushin, Al. *Supervision in Social Work.*- New York: Columbya University Press, third edition, 1992, ISBN 978-0-231-07108-6
5. Legea nr. 547 din 25.12.2003 cu privire la asistența socială, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.03.2004, nr. 042/249/142.
6. Milicenco, S. Importanța supervizării în practica asistenței sociale. În: *Studia Universitatis (Seria Științe Sociale)*. 2013, nr. 8(68), pp. 21-25. ISSN 1814-3199.
7. Oceretnii, S. Abordări teoretice privind conceptul de supervizare în asistența socială. În: *Materialele Conferinței Științifice Internaționale "The Contemporary issues of the socio-humanitarian sciences"*, Chișinău, organizat de către ULIM, 6-7 decembrie 2018.
8. Rijcova, S., Grigoraș, S. *Mecanismul de supervizare profesională în asistența socială - Ghid de implementare practică* - Chișinău: [s. n.] , 2017, 32 p., ISBN: 978-9975-87-260-7

## ASIGURAREA VIZIBILITĂȚII EVENIMENTELOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ – ELEMENT IMPORTANT ÎN PROMOVAREA IMAGINII ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

### ENSURING THE VISIBILITY OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT EVENTS - AN IMPORTANT ELEMENT IN PROMOTING THE IMAGE OF THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Irina CIUTAC,  
director-adjunct al Departamentului dezvoltare profesională,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*The fundamental problem of any institution is the creation and promotion of its image. An important role in this process has the organization's visibility kit. It contains many tools for ensuring visibility: organization identity, online media, periodical publications, participation in national and international specialized events, etc.*

**Keywords.** Image, visibility, identity, online media, visibility tools.

Problema fundamentală a oricărei instituții este crearea și promovarea imaginii. În acest context, problematica imaginii instituției se manifestă drept o sarcină strategică a top-managementului instituției și a întregului personal al acesteia. Imaginea devine un mijloc real de formare în societate a unei reprezentări pozitive cu privire la instituție și unul dintre instrumentele esențiale pentru atingerea obiectivelor strategice ale instituției [1, p. 28].

Un rol important în promovarea imaginii îl are procesul de asigurare a vizibilității organizației care este posibilă doar în condițiile existenței identității sale.

Identitatea organizației se reflectă în stilul pe care-l promovează, inclusiv stilul arhitectural, dacă dispune de edificii, atribute proprii, în general, și este prezentă într-o serie de elemente – constante identificatorii ale discursului său vizual - ca logo-ul/logotipul (care stă, de obicei, în centrul unui program de identitate, având drept scop prezentarea expresivă, concentrată, concretă și sugestivă a ideii principale a organizației), marca, sigla, stilul cromatic, caracterele de literă, simbolică grafică, formatul preferat, tipul de hârtie folosită etc., inerente în materialele destinate difuzării în cadrul activității comunicaționale, desfășurate de organizație: formularele oficiale, cărțile de vizită, papetărie, broșuri, pliante, pagini web etc., toate acestea îndeplinind un rol dublu: pe de o parte, desemnând specificul organizației, pe de altă parte, transmitând identitatea sa printr-o simbolistică adecvată, adoptată valorilor împărtășite de organizație. Astfel, prin acțiuni comunicaționale planificate și bine chibzuite este afirmată identitatea vizuală a organizației, elementele de design și de grafică fiind asociate cu simbolurile organizației ca elemente de autoreprezentare. Pe de altă parte, identitatea organizației transpare și în comportamentul personalului, în acțiunile întreprinse de organizație și în alte forme de comunicare [1, p. 27].

Identitatea organizației stă la baza utilizării celorlalte instrumente din așa-numită „trusa de vizibilitate” a instituției la care ne vom referi în continuare.

**Mediul online.** Noile tehnologii ne-au schimbat percepțiile asupra timpului și spațiului, interacțiunile dintre oameni, productivitatea muncii, modalitatea de petrecere a timpului liber, comunicare. Odată cu apariția Internet-ului, a apărut un alt mediu și anume – mediul online, care a adus după el o serie de avantaje și schimbări în toate domeniile de referință [2, p.112].

Unul dintre cele mai mari avantaje obținute pe baza Internet-ului este promovarea online care poate fi efectuată prin mai multe modalități.

**Site-ul oficial – cartea de vizită a instituției.** Crearea unui site oficial al instituției nu garantează nemijlocit succesul, pentru că în mare parte orice instituție publică are un site, prin urmare, site-ul trebuie să aibă un element diferențiator față de concurența din aceeași nișă. Astfel, în elaborarea unui site web trebuie să se țină cont de anumite reguli care ar contribui la succesul site-ului instituțional [2, p.112].

*Asigurarea consistenței identității organizaționale.* Crearea unui brand puternic este un proces foarte dificil și este absolut necesar ca acest branding să fie aplicat pe toate platformele disponibile. Asta înseamnă că toate materialele pentru social media și orice tip de print, precum și prezența online, trebuie să prezinte acel branding, în ceea ce privește apariția vizuală și modul de adresare utilizat în orice comunicare scrisă. Acest tip de consistență va întări reputația organizației ca una profesionistă și de încredere.

*Design responsive.* Aceasta înseamnă că site-ul funcționează și pe dispozitive mobile la fel cum se întâmplă și pe desktop, lucrul acesta nemaifiind demult o opțiune, ci o necesitate. În general, oamenii doresc să aibă acces la conținutul online indiferent de locul în care se află și dacă acest lucru înseamnă un site care se încarcă și rulează în același mod pe smartphone-uri, tablete, dispozitive iPhone și laptop-uri, atunci asta este ceea ce trebuie oferit. Nu este vorba doar de a avea o interfață prietenoasă cu utilizatorul, este faptul că în momentul de față Google clasifică site-urile după criteriul „mobile first” și nu ca în urmă cu puțin timp după criteriul „desktop first”. Așadar, dacă site-ul nu este unul responsiv, vizitatorii își vor pierde foarte rapid răbdarea pentru că site-ul va fi foarte greu de folosit și navigat [3].

*Centrarea pe client.* Este absolut necesar ca designul și conținutul site-ului să fie adaptat la necesitățile și cerințele utilizatorului-client.

Informațiile de bază au prioritate. În plasarea informațiilor pe site trebuie să se țină cont de structurarea acestora, în așa fel încât vizitatorul site-ului să găsească informația cea mai importantă, fără dificultate

*Sistemul de navigare.* Site-ul web trebuie să aibă un sistem de navigare simplu, care îi oferă utilizatorului ceea ce își dorește acesta, într-un timp optim. Dacă vizitatorii întâmpină dificultăți în navigare pe site, atunci aceștia vor părăsi pagina web.

*Design-ul.* Acesta este unul din cele mai importante elemente, care poate face diferența. Aici trebuie să se țină cont de culorile folosite, de mărimea caracterelor, de font, dar și de spațiu. Culorile site-ului pot fi alese în funcție de culorile organizației, iar în ceea ce privește mărimea și forma caracterelor, trebuie să se țină cont de comoditatea utilizatorilor și să se opteze pentru o variantă cât mai simplă, astfel nu există riscul unei comunicări defectuoase, iar utilizatorii vor percepe mesajul așa cum acesta a fost elaborat [2, p. 113].

*Opțiuni multiple de contact* (adresa de e-mail, telefon, Facebook etc.) contează foarte mult în construirea relației pe termen lung sau loialității clienților instituției.

Aceste reguli stau la baza funcționării site-ului Academiei de Administrare Publică: [www.aap.gov.md](http://www.aap.gov.md).

Structura site-ului este concepută în așa fel încât să se încadreze în „regula celor 3 clic-uri” care presupune că utilizatorul să poată accesa orice pagina a site-ului prin maximum trei clic-uri,

asigurând operativitatea în navigarea paginii și accesul rapid la informația solicitată. Prin intermediul paginii de start utilizatorul obține ușor informații ce se referă la prezentare, masterat, doctorat, dezvoltare profesională, managementul calității, e-learning, activitate științifică, relații internaționale, noutăți, contacte.

Designul site-ului este unul elegant și simplu, care transmite mesajul în mod clar și coerent, însă, fiind adaptat unui stil academic. Template-ul site-ului este elaborat în baza paletelor de culori prezente în simbolică Academiei – culorii albastre, care exprimă, în limbajul web design, profesionalism, credibilitate și stabilitate.

Site-ul instituțional este o platformă imensă pentru asigurarea vizibilității evenimentelor de dezvoltare profesională. La compartimentul „Dezvoltare profesională” sunt plasate informații referitor la:

- cadrul normativ ce reglementează domeniul dezvoltării profesionale;
- graficul desfășurării evenimentelor de dezvoltare profesională realizate prin diferite forme de parteneriat;
- anunțurile privind organizarea cursurilor în baze contractuale;
- avizele cursurilor de dezvoltare profesională cu informația detaliată despre înregistrarea participanților, ora inaugurării, locația etc.;
- prezentarea subdiviziunii structurale responsabile etc.

Activitățile de dezvoltare profesională sunt pe larg mediatizate la compartimentul „Noutăți”, unde sunt plasate comunicatele privind desfășurarea cursurilor ce conțin detalii despre contextul organizării, scopul, obiectivele, categoriile de participanți, metodele utilizate în procesul de studiu și sunt însoțite de fotografiile de la aceste cursuri.

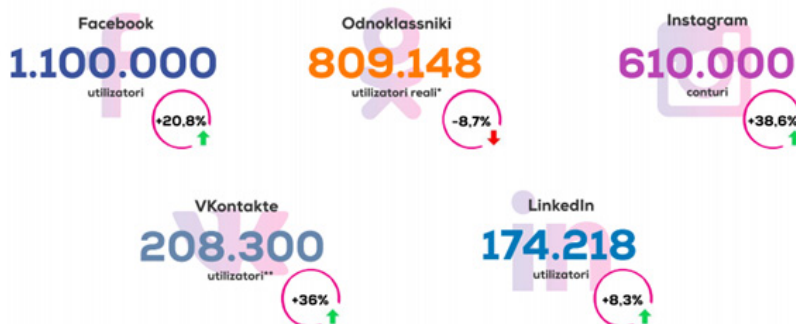
**Rețele de socializare.** O altă metodă de asigurare a vizibilității organizaționale sunt rețelele de socializare care au devenit o parte indispensabilă a mediului online și un instrument important de promovare a imaginii instituției.

La începutul anului 2019, în topul preferințelor moldovenilor s-au plasat cele trei rețele de socializare: Facebook, Odnoklassniki și Instagram [4].

**Figura 1.** Topul rețelor de socializare în Moldova [3].

## Social Media în Moldova

Topul rețelor de socializare în Moldova și evoluția acestora în ultimul an.



Numărul sporit de utilizatori ai Facebook-ului, atât pe plan național, cât și cel internațional, îl face un instrument deosebit de eficient de promovare și de diseminare a informațiilor, având o serie de avantaje:

- posibilitatea creării profilului/paginii organizației care va conține informații necesare (misiunea și obiectivele instituționale, detalii despre servicii oferite etc);

- interacțiunea mult mai bună cu brandul (se pot distribui fotografii, clipuri video, totul se personalizează rapid și ajunge la audiența foarte repede);
- comunicarea simplă cu beneficiari cu senzația de apropiere de brandul respectiv;
- posibilitatea de oferire rapidă a feed-back-ului utilizatorilor;
- posibilitatea de promovare gratuită etc.

Din aceste considerente, anume pe rețeaua respectivă de socializare a fost creat profilul „Departamentul dezvoltare profesională AAP” care asigură vizibilitatea Academiei la compartimentul dezvoltare profesională.

Prin intermediul paginii pe Facebook se mediatizează următoarele aspecte:

- informația despre Departamentul dezvoltare profesională (misiunea, domeniul de activitate, contacte etc.);
- postări despre cursurile organizate în cadrul Academiei;
- postări despre realizarea sesiunilor de instruire cu suport demonstrativ (fotografii, imagini de la activități practice, lucrul în grup);
- postări despre evenimente naționale și internaționale (conferințe, mese rotunde, seminare etc.) la care au participat reprezentanții echipei departamentului;
- link-urile formatorilor și partenerilor noștri cu referire la activitățile comune de dezvoltare profesională;
- anunțuri privind organizarea cursurilor în baze contractuale;
- postări mai puțin formale (felicitări cu ocazia diferitelor sărbători).

Comunicarea prin intermediul Facebook-ului are un grad mai mic de formalitate, comparativ cu site-ul Academiei, însă, la fel, oferă informații veridice, corecte, interesante și atractive, însoțite de un număr mare de fotografii, imagini.

**Publicații periodice.** Publicațiile periodice, fie în format tradițional, fie în cel electronic, se disting prin caracteristicile lor specifice care le fac să fie principalul instrument de difuzare a informației și asigurare a vizibilității organizaționale. Aceste publicații conțin articole axate pe diferite subiecte și conținuturi, iar actualizarea informațiilor se face la intervale foarte scurte de timp, ceea ce permite utilizatorilor să cunoască despre cele mai recente evenimente din activitatea instituției. Academia de Administrare Publică are mai multe publicații periodice.

*Revista metodică-științifică trimestrială „Administrarea Publică”* este o publicație științifică periodică de profil larg, menită să oglindească istoria și dezvoltarea modernă a administrării publice din țară și de peste hotare, procesele actuale din societatea civilă și problemele edificării statului de drept, transformările economice într-o societate în tranziție, relațiile internaționale și multiplele aspecte legate de integrarea europeană, rezultatele cercetărilor tinerilor savanți, precum și investigațiile fundamentale și aplicative valoroase din domeniul administrării publice.

Revista apare trimestrial, cu un tiraj de 250 de exemplare, beneficiind de distribuție prin abonament și gratuită organelor administrației publice centrale și locale, funcționarilor publici din republică, precum și în mediul universitar și în rețelele de biblioteci din țară [5].

Astfel, pe parcursul ultimilor ani, în revista au apărut mai multe articole ale savanților interni și externi care au elucidat mai multe aspecte ale procesului de dezvoltare profesională: reglementări privind programele de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, dezvoltarea competenței profesionale și etice a funcționarilor publici, eficientizarea serviciilor publice prin prisma sporirii profesionalismului funcționarilor publici, formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valorilor euroconforme etc.

*Ziarul „Funcționarul public”* mediatizează pe larg activitățile Academiei, în special evenimentele de dezvoltare profesională, cuprinzând comunicatele colaboratorilor echipei Departamentului dezvoltare profesională referitor la organizarea cursurilor, informații despre acorduri de

colaborare în domeniul dezvoltării profesionale, planuri de desfășurare a evenimentelor de dezvoltare profesională, comunicările participanților la curs, reprezentanților autorităților publice centrale și locale etc. Comunicările și informațiile prezentate sunt însoțite de fotografii, imagini, tabele care permit perceperea mai ușoară a informației și asigurarea aspectului demonstrativ și estetic al publicațiilor.

*Materialele Conferinței internaționale științifico-practice anuale TPAP.* Conferința internațională științifico-practică „Teoria și practica administrării publice”, organizată anual în cadrul Academiei, este un bun prilej pentru participanți să prezinte aspecte inovative și practici de succes, să efectueze un schimb de opinii și experiență în domeniul dezvoltării profesionale.

Aceste subiecte, tradițional, sunt discutate în cadrul Atelierului VI „Dezvoltarea profesională a personalului: teorie și practică”, iar comunicările sunt publicate într-o culegere specializată.

**Participarea la evenimente specializate naționale și internaționale.** Participarea reprezentanților Academiei la evenimentele specializate (conferințe, mese rotunde, seminare, ateliere de lucru etc.), organizate în țară și peste hotare, asigură atât vizibilitatea internă, cât și cea internațională a instituției noastre. Aceste întruniri permit prezentarea Academiei unui public larg și diversificat în calitate de centrul național de prestare a serviciilor de formare și dezvoltare profesională în domeniul administrației publice și managementului public.

**Alte instrumente de vizibilitate.** Catalogul cursurilor de dezvoltare profesională este oferta de instruire de bază, actualizată și completată anual, care cuprinde cele mai solicitate programe rezultate din analiza necesităților de instruire a personalului din administrația publică și prevederile documentelor strategice. Acest instrument este unul dintre cele mai solide în trusa de vizibilitate și promovare a componentei dezvoltare profesională, cuprinzând informații referitor la beneficiile serviciilor de instruire oferite, baza tehnico-materială existentă, echipa de formatori, cursurile prestate (scopul, obiectivele, subiecte de bază ale cursului, metode utilizate), contacte etc. Catalogul cursurilor este publicat în format tradițional, pe hârtie, precum și plasat în format electronic pe site-ul instituțional.

Materialele promoționale (broșuri, pliante, cărți de vizită etc.) sunt o bună metodă care contribuie la mărirea portofoliului de clienți și atragerea partenerilor noi.

În final, menționăm că asigurarea vizibilității este un element important în promovarea imaginii organizației. Fiecare organizație trebuie să dispună de trusa proprie de vizibilitate din care să selecteze cele mai adecvate și eficiente instrumente.

## BIBLIOGRAFIE

1. Moraru V., Relațiile publice – instrument de promovare a imaginii instituțiilor publice, „Administrarea Publică”, 2015, nr. 4, p. 22 – 33.
2. Cebotaru E., Cebotaru O., Metode și tehnici de promovare a instituțiilor publice sau a funcționarilor publici în mediul online, *Administrarea Publică*, 2015, nr. 4, p. 112 – 116.
3. Cum să ai un site de succes. O listă cu cele mai utile sfaturi. În: <http://netfan.ro/cum-sa-ai-un-site-de-succes/>
4. Gramatic Social Media Report, Cel mai amplu eBook despre rețelele de socializare în Moldova, Ianuarie 2019. În: [www.gramatic.md](http://www.gramatic.md)
5. <http://aap.gov.md/ro/article/revista-administrarea-publica>

# DEZVOLTAREA ȘI ÎMBUNĂTĂȚIREA ABILITĂȚILOR DE MANAGEMENT AL TIMPULUI ÎN ACTIVITATEA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

## DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT OF TIME MANAGEMENT SKILLS IN CIVIL SERVANTS' ACTIVITY

Elena TATAROV,  
metodist, Departamentul dezvoltare profesională,  
Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*Today, time management is seen as an optimization of the design and planning of your own activities by setting SMART objectives that work in favor of reaching the set goal by planning and prioritizing short and long term tasks. It is important, however, to mention that time management should not be „robotic”, it needs flexibility, spontaneous interventions that will lack our rigidity, which can even influence the opposite effect to the desired one.*

**Keywords:** time management, civil servants, qualitative public services, efficient time management.

*Trebuie să utilizezi timpul ca pe o unealtă, nu ca pe o cârjă.”  
(John F. Kennedy)*

Timpul este o resursă economică prețioasă, pretențioasă și ireversibilă: timpul este cea mai rară resursă fiind neînlocuibil, dar în același timp „nelimitat”, este scump, dar nu poate fi cumpărat, depozitat, multiplicat, iar pierderea sa nu poate fi asigurată nici de cea mai mare firmă de asigurări din lume, deci nu poate fi „despăgubit”. Cu toate acestea, timpul nu este proprietatea nimănui, este impersonal, al tuturor și nu este reținut de frontiere fizice. Managerii preocupați de performanță știu însă că timpul este măsurabil și continuu, iar managementul timpului este o prioritate pentru succesul unei afaceri. Factorii de decizie eficienți nu pornesc de la sarcinile lor, pornesc de la timpul pe care îl au la dispoziție. Își consideră și își ordonează timpul de care dispun în cele mai mari perioade de continuitate, ca un proces în trei etape: timp de înregistrare, timp de organizare și timp de consolidare – baza eficienței factorului decizional. Prima treaptă spre eficiența în conducere este eficiența folosirii reale a timpului, iar organizarea sistematică a timpului este următoarea treaptă. [4, pag. 63]

Teoriile moderne propun tehnici neconvenționale, care permit să percepem timpul ca pe un aliat, pe care trebuie să nu-l pierdem, uitând că nu-l mai recuperăm niciodată. Problema timpului este adevărată, dar și falsă; adevărată pentru că, timpul este comprimat, dar falsă din cauza aglomerării haotice a vieții. Soluția o deține fiecare, pentru că indiferent de cât de bune sunt sugestiile, pentru a avea efecte, ele trebuie să fie înțelese, potrivite și aplicate pas cu pas și zi de zi. Timpul este și nu este același pentru toți și pentru fiecare. [6, pag. 388]

Managementul timpului reprezintă totalitatea activităților prin care etapele din proiect sunt finalizate conform graficului: definirea, ordonarea, estimarea duratelor, planificarea, urmărirea și controlul.

Utilizarea eficientă a timpului reprezintă una din marile probleme și pentru instituțiile publi-



ce, o problemă care poate fi rezolvată numai prin dezvoltarea abilităților necesare funcționarilor publici.

În conformitate cu prevederile Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009, dezvoltarea abilităților necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu este unul din obiectivele de bază ale procesului de dezvoltare profesională, care contribuie la sporirea nivelului de profesionalism al funcționarilor publici și eficienței administrației publice.

În comanda de stat, stabilită anual de către Guvern Academiei de Administrare Publică, sunt prevăzute cursuri de dezvoltare profesională ce includ subiecte referitor la managementul timpului. Acestea au ca scop dezvoltarea și îmbunătățirea abilităților de management al timpului, care sunt indispensabile în activitatea funcționarilor publici. Cursurile oferă tehnici și instrumente practice pentru creșterea performanței manageriale prin folosirea mai eficientă a timpului și minimalizarea stresului în activitatea zilnică.

În procesul de instruire, atât funcționarii publici din autoritățile administrației publice locale, cât și cei din autoritățile centrale, învață cum pot deține controlul asupra sarcinilor și activităților zilnice pentru a avea performanțe ridicate utilizând un minim de resurse. La nivel organizațional, un management eficient al timpului poate duce la obținerea unor performanțe ridicate, la creșterea profitului și la echilibrarea fluxului de activități. Totodată, poate reduce conflictele organizaționale și poate deveni un factor motivator pentru angajați. Abilitatea de a controla timpul avut la dispoziție, de a rezolva toate sarcinile la termen are un efect pozitiv puternic asupra performanțelor instituției publice.

Instruirea funcționarilor publici în domeniul managementului timpului are următoarele obiective:

Aprofundarea, actualizarea cunoștințelor privind:

- elaborarea viziunii personale asupra relației cu timpul;
- metodele și instrumentele de organizare eficientă a timpului;
- organizarea eficientă a lucrului în echipă.

Dezvoltarea abilităților:

- utilizarea beneficiilor unui bun management al timpului;
- stabilirea obiectivelor și prioritizarea sarcinilor de lucru în corelație cu timpul prevăzut;
- gestionarea eficientă a ședințelor;
- soluționarea situațiilor de criză (minimalizarea impactului).

Modelarea atitudinilor:

- identificarea și eliminarea „hoților de timp”;
- minimalizarea pierderilor de timp;
- utilizarea eficientă a timpului.

Realizarea acestor obiective este asigurată de aplicarea metodelor andragogice în procesul de instruire: prezentări, discuții, exerciții în grup, brainstorming, schimb de experiență, care stimulează implicarea activă a participanților și contribuie la crearea mediului colaborativ, astfel contribuind la dezvoltarea abilităților necesare în performanțele viitoare ale funcționarilor publici.

Pentru o mai bună gestiune a timpului, funcționarii publici pot folosi instrumentele managementului timpului. În general, dintre acestea fac parte:

- tehnicile de planificare și procedeele, care dau o formă managementului nostru privind timpul (ca, de exemplu, planificarea obiectivelor, structurarea unui calendar zilnic etc.);
- regulile, care stabilesc când și cum planificăm și decidem judicios;
- exercițiile cu ajutorul cărora testăm și învățăm noi tipuri de comportament;
- mijloacele auxiliare precum formularele, listele de verificare, agenda de planificare a tim-

pului, organizatorul (agenda electronică) sau programul pentru PC, care ne mai ușurează puțin managementul timpului. [5, pag. 15]

Una din metodele, ce permit o bună gestionare a timpului, constă în crearea în fiecare seară a unei agende, oră cu oră, ușor de realizat, pentru a doua zi. Acest lucru ne ajută să avem un plan al zilei și să demarăm mai ușor lucrul, întrucât ceea ce trebuie să facem este deja prevăzut. Câștigul de timp și în ceea ce privește organizarea poate fi prețios. În felul acesta, prevăzând activitățile, mai degrabă decât meditănd fără spor la ele, ajungem să fim mai puțin îngrijorați în ziua de mâine. [1, pag. 108]

G. A. Cole, autorul seriei de cărți „Management: teorie și practică”, spune că managementul timpului este influențat și de o serie de calități personale, stiluri de comportament [2, p. 205]:

- unele persoane lucrează mai bine la începutul zilei, în timp ce altele - după-amiază;
  - unele persoane preferă să-și distribuie efortul de muncă pe o perioadă mai îndelungată, în timp ce altele preferă să-și concentreze eforturile pe perioade scurte, intensive;
  - unii indivizi pot să facă față doar unei singure sarcini într-o unitate de timp, în timp ce alții pot să jongleze simultan cu mai multe activități;
  - unele persoane sunt orientate spre sarcini, altele spre persoane;
  - unii preferă să delege sarcinile cât mai mult posibil, în timp ce alții preferă să păstreze sarcinile și să le soluționeze singuri;
  - unii indivizi sunt foarte ordonați și metodici, alții sunt haotici și dezorganizați;
  - unele persoane au mai multe abilități sau sunt mai experimentate decât altele.
- Principalele aspecte ale administrării timpului pot fi grupate în următoarele trei categorii:
- cele legate de natura activității (funcției);
  - cele legate de personalitatea și atributele angajatului;
  - cele legate de oamenii care formează mediul de lucru al angajatului.

Natura activității este fundamentală pentru cantitatea de control asupra timpului, necesară și de dorit. Deși interacțiunea între funcționari la locul de muncă poate fi benefică, există și potențiale dezavantaje: conversații inutile, întâlniri lungi cu colegii, întreruperi din partea colegilor.

Capacitatea unei persoane de a-și utiliza la maximum timpul depinde, în mare măsură, de personalitatea sa și înclinațiile sale. O persoană care se impune va fi mai bine echipată pentru a face față celor care îi irosesc timpul, decât o persoană care este inofensivă de felul ei. Se poate ajunge la utilizarea optimă a timpului doar dezvoltând aptitudinile personale și depășind punctele slabe.

Oamenii care lucrează în același loc au întotdeauna o importantă influență asupra felului în care angajatul își folosește timpul. De aceea fiecare coleg trebuie considerat client, căruia să-i livreze serviciile la timp și eficient. [2, pag. 205]

Sunt 8 reguli-cheie pentru un management al timpului eficient:

1. Planificarea timpului dinainte.
2. Stabilirea țințelor și priorităților.
3. Măsurarea progresului.
4. Învățați să spuneți „nu”.
5. Delegarea.
6. Folosirea tehnologiei în avantajul personal.
7. Alocați timp și pentru Dvs.
8. Organizați-Vă locul de muncă.

Un management bun al timpului este util pentru fiecare din noi, pentru colegi și prieteni, având numeroase beneficii evidente cum ar fi următoarele:

- atingerea scopului urmărit;

- stabilirea corectă a priorităților;
- obținerea unei viziuni în ansamblu asupra sarcinilor de realizat;
- obținerea unor rezultate mai bune pe o unitate de timp;
- aplicarea delegării ca metodă de realizare a sarcinilor;
- asigurarea unui echilibru;
- dezvoltarea creativității;
- dezvoltarea rezistenței și capacității de adaptare la situații noi;
- participarea la îmbunătățirea calității propriei vieți și a celor din jur.

Analiza ABC este o metodă general capabilă să organizeze, cu precădere pentru mulțimile mari de lucruri care trebuie comparate, împărțirea acestora în trei grupe, în funcție de importanță. Pentru stabilirea importanței pot fi de ajutor următoarele două întrebări: Care sarcini sunt cele mai importante pentru atingerea obiectivelor? Ce sarcini aduc cele mai mari beneficii?

Sarcini de tip A:

- sunt cele mai importante sarcini corespunzătoare unui post sau unei funcții;
- nu sunt delegabile;
- ar trebui începute cât mai devreme posibil.

Sarcini de tip B:

- sunt sarcini de importanță medie;
- sunt parțial delegabile.

Sarcini de tip C:

- sunt sarcini puțin importante;
- sunt delegabile și, în funcție de caz, se poate renunța la ele.

Din analiza ABC rezultă că, pentru obținerea beneficiului sau a succesului, ar trebui să ne folosim cea mai mare parte a energiei pentru realizarea sarcinilor de tip A, pentru sarcinile de tip B ar trebui să ne facem risipă de forțe, iar pentru sarcinile de tip C ar trebui să depunem cel mai mic efort. Pe baza priorităților se poate întocmi ușor o succesiune ideală a rezolvării sarcinilor. Zilnic trebuie rezolvate cel mult trei sarcini de tip A. Adesea, mulți oameni încadrează prea multe sarcini la categoria A. De cele mai multe ori, aceștia consideră urgența unei sarcini drept criteriu pentru a o eticheta ca „sarcină de tip A”. [5, p. 29]

„*Timpul înseamnă bani*”, spunea Benjamin Franklin. Această frază este mult prea des utilizată, încât nu se poate să nu fie adevărată. Doar folosind rațional și eficient timpul, putem contribui la creșterea performanțelor personale și organizaționale.

„*Fă-ți timp pentru a munci – este prețul succesului*”.

## BIBLIOGRAFIE

1. Charly Cungi, Cum putem scăpa de stres, Iași, 2003, 216 p.
2. Cole G.A., Management: teorie și practică, București, 2004, 443 p.
3. Covey S., Managementul timpului sau cum ne stabilim prioritățile, București, 2000, 389 p.
4. Drucker Peter F., Management. Eficiența factorului decizional, București, 1994, 235 p.
5. Hutter Heinz, Managementul personal al timpului, București, 2009, 240 p.
6. Marinescu Gabriela, Management public modern, Iași, 2010, 417 p.
7. Menard Jean-Denis, Cum să ne administrăm timpul, Iași, 2002, 200 p.

## DEZVOLTAREA ABILITĂȚILOR DE SOLUȚIONARE A CONFLICTELOR ȘI PREVENIREA SITUAȚIILOR DE STRES ÎN ACTIVITATEA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

### DEVELOPING CONFLICT RESOLUTION SKILLS AND PREVENTION OF STRESS SITUATIONS IN CIVIL SERVANTS' ACTIVITY

Viorica ȚARĂLUNGĂ,  
metodist, Departamentul dezvoltare profesională,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*Public administration is undergoing major reforms to modernize and Europeanize society. Therefore, the employees of the public authorities face a demanding working environment, so tense as the staff of the public authorities are always conjured up by conflicting and stressful situations. In this study I will argue that conflict and stress are two phenomena faced by employees of public authorities and which have negative consequences on health. In this respect, it is important for both national and public authorities to undertake joint actions to prevent and resolve conflicts and stress situations in the work of public officials.*

**Keywords:** conflict resolution, stress prevention, public authority staff, recommendations, etc.

*„Indiferent unde lucrăm, avem ceva în comun cu toți ceilalți angajați, iar a lucra cu oamenii, înseamnă a ne confrunța în mod inevitabil cu oamenii; neînțelegerile, incompatibilitățile, aspirațiile, ego-urile jignite, sunt numai câteva dintre numeroasele motive pentru care activitatea în colectiv generează conflicte.” [3. p.120]*

Administrația publică are scopul de a asigura buna guvernare prin reglementarea, promovarea și implementarea de politici și măsuri menite să creeze un mediu favorabil dezvoltării economice și sociale pe un termen de durată. Această schimbare cu care se confruntă angajații autorităților publice aduce cu ea o serie de riscuri ce prevede pierderea locului de muncă, acceptarea oportunităților de carieră scăzute, creșterea volumului de lucru, prelungirea programului de lucru din cauza agendei încărcate, scăderea motivației financiare ș. a. – toate acestea au consecințe grave asupra sănătății și bunăstării angajaților în autoritățile publice. [8. p. 103]

Întrucât sănătatea la locul de muncă este percepută mai degrabă ca un cost, decât o investiție, în mod frecvent conducătorii autorităților publice omit să ia în considerație reducerea conflictelor și stresului la locul de muncă întrucât evită să ia o inițiativă de soluționare a conflictelor și de prevenire a stresului profesional.

Soluționarea conflictelor în activitatea funcționarilor publici. O parte foarte importantă a vieții noastre este înconjurată de conflicte, în concepția mea orice persoană, indiferent de statut, cultură sau situație financiară a fost implicată voluntar sau involuntar într-un conflict.

Conform Dicționarului explicativ al limbii române, conflictul reprezintă:

- „neînțelegere, ciocniri de interese, dezacord, treapta maximă de ascuțire în evoluția contradicțiilor antagoniste.” [4]

„Conflictul a existat și există întotdeauna între oameni, fie separat, fie în grupuri de un fel

sau altul. Oriunde sunt oameni, există idei, valori, stiluri și standarde care pot intra în conflict.” [1, p. 515.]

*Cauzele apariției conflictelor sunt:*

- încălcarea nevoilor fundamentale ale omului: libertatea, afirmarea, succesul;
- valori diferite (morale, profesionale);
- percepții diferite asupra realității (când oamenii văd diferit un anumit lucru sau gândesc diferit despre el, pot apărea situații conflictuale);
- interese diferite;
- resurse limitate: spații, timp, disponibilitate;
- nevoi psihologice: respectul de sine, buna înțelegere, afecțiunea.

Teoria și practica managerială în domeniul resurselor umane evidențiază numeroase strategii de soluționare a situațiilor conflictuale, din cadrul unei instituții. Această cu atât mai mult pentru a face față cu succes situațiilor conflictuale, sunt necesare nu numai unele deprinderi sau cunoștințe manageriale de bază, ci și anumite strategii ale managementului conflictelor organizaționale:

- strategia orientată spre ocolire (evitare);
- strategia orientată spre acomodare (adaptare);
- strategia orientată spre competiție;
- strategia orientată spre compromis;
- strategia orientată spre colaborare. [1, p. 213]

„Potrivit Legei nr. 1298 din 26.02.1993, privind soluționarea conflictelor de muncă, conflictele dintre salariați și unitățile la care sunt încadrați cu privire la interesele cu caracter profesional, social sau economic, ori la drepturile rezultate din desfășurarea raporturilor de muncă, sunt conflicte de muncă”. Conflictele de muncă ce au ca obiect stabilirea condițiilor de muncă (salaariile, durata timpului de lucru, măsurile de protecție a muncii etc.), apărute cu ocazia negocierii contractelor colective de muncă, sunt conflicte referitoare la interesele cu caracter profesional, social și economic ale salariaților poartă denumirea de conflicte de interese.” [5]

În Republica Moldova managementul conflictelor nu a cunoscut un avânt atât de mare cum a cunoscut în țările nordice, însă după părerea mea, această componentă a managementului resurselor umane reprezintă una de mare interes, deoarece dacă aceste conflicte nu sunt rezolvate la timp, pot crea disconfort în rândul angajaților, deteriora relațiile dintre aceștia, fapt care ar duce la dificultate în ceea ce privește atingerea obiectivelor și desfășurarea activităților.

Autoritățile publice din țară nu sunt încă pregătite pentru a primi cu brațele deschise conceptul de gestionare a conflictelor: se încearcă un transfer al know-how-ului din mediul privat în ceea ce privește acest domeniu, însă de foarte multe ori apare sentimentul de resemnare, scuza principală fiind lipsa timpului, prioritare fiind alte probleme.

În instituțiile publice conflictele de orice fel, de foarte multe ori sunt mascate sau, mai rău, ignorate, așteptând să treacă de la sine. Oamenilor din sistemul public le este greu să vorbească despre nemulțumirile lor interioare, resemnându-se spunând că, oricum, nu-i ascultă nimeni. De foarte multe ori aceste frământări interioare duc la depresie, anxietate și, mai ales, la scăderea performanțelor angajaților.

După multe încercări de a aborda această temă, am găsit persoane, care consideră că anumite situații conflictuale ce apar în mediul de muncă le pot afecta în mod negativ activitatea.

Asupra funcției publice există mai multe tipuri de concepții pe care le au în general funcționarii, funcția publică fiind văzută ca:

- o meserie de contact cu publicul (funcțiile de ghișeu, funcțiile prin care se realizează anumite prestații în favoarea cetățenilor, funcțiile prin care se exercita controlul de vamă, de bilete de tren etc.);

- o meserie tehnică, dificilă și adesea periculoasă, funcționarul nefiind într-un raport direct cu publicul (dispeceratul unui nod de cale ferată ce dirijează circulația trenurilor); mijloc de exprimare a autorității, funcție ce le dă funcționarilor anumite satisfacții;

- funcția publică este privită prin natura sa ca o funcție socială; aceasta implică de la început ca acela care o exercită să aibă o veritabilă vocație de a se preocupa de cauza publică.

O treaptă deosebită în soluționarea conflictelor ar fi comunicarea publică care reprezintă forma de comunicare ce însoțește activitatea instituțiilor publice în vederea satisfacerii interesului general. Astfel, comunicarea publică trebuie să facă cunoscute cetățenilor existența organizațiilor din sectorul public, modul de funcționare și atribuțiile acestora, legalitatea și oportunitatea deciziilor adoptate.

Totodată, prin comunicarea publică se urmărește cunoașterea nevoilor și dorințelor populației pentru ca instituțiile publice, prin rolul și atribuțiile pe care le dețin, să vină în întâmpinarea acestora, realizând, astfel, un interes general.

În definitiv, prezența conflictului este inevitabilă în viața oricărui om, dar și în ceea ce privește mediul organizațional. Chiar dacă această funcție a managementului resurselor umane este considerată în literatura de specialitate ca a fi foarte importantă, din păcate, nu toți managerii sunt de aceeași părere.

Uneori stilul de muncă, pregătirea profesională și propriile valori ale indivizilor pot afecta negativ această gestionare a conflictelor. O parte poate privi aceste situații ca pe ceva pozitiv, însă în cele mai multe cazuri majoritatea privește conflictul ca pe ceva negativ.

În Republica Moldova, managementul conflictelor nu reprezintă o preocupare pentru conducătorii organizațiilor, din contra, reprezintă ceva rău, ce trebuie eliminat cât mai repede.

Țin să menționez, că în Republica Moldova, după părerea mea, relațiile dintre oamenii ce lucrează într-un colectiv sunt tratate superficial; este perfect adevărat că fiecare om este responsabil pentru conduita adoptată la locul de muncă, însă puține lucruri mulțumesc pe toată lumea și de aceea de cele mai multe ori este necesară intervenția unui șef ierarhic.

Chiar dacă se încearcă o responsabilizare a indivizilor, ce stârnesc aceste situații, nu ar trebui să avem așteptări prea mari de la ei, atâta timp cât nici managerii nu devin responsabili pentru abordarea acestor cazuri.

Conflictul de foarte multe ori poate provoca haos în interiorul organizațiilor, însă acest lucru îl consider uneori necesar, pentru a putea testa capacitatea personalului de a se adapta la noile provocări. [6. p. 60]

În același timp, sunt de părere că strategiile ce implică un control ridicat al managerului asupra situației, reprezintă un punct forte, în ceea ce privește controlarea stărilor conflictuale.

Recomandările date de către funcționarii publici pentru evitarea conflictelor sunt:

1. Fiecare șef de direcție ar trebui să observe mai îndeaproape relațiile ce se țin la un moment dat între subordonații săi, pentru a putea acționa la timp, în cazul în care apar situații tensionate, fără a fi luați prin surprindere.

2. Analiza detaliată a conflictului, să caute cauzele care au generat această situație și nu vinovatul, ca apoi să aplice strategia cea mai potrivită.

3. Întâlniri periodice ale șefilor de direcție cu persoane specializate în mediere și arbitraj, pentru ca aceștia să aprofundeze strategiile de soluționare a conflictelor și să le transmită mai departe.

4. Chiar dacă se încearcă o eficientizare a costurilor, deseori acest lucru nu produce efecte pozitive, deoarece managerii devin arbitrii neoficiali, iar lipsa lor de cunoștințe în mediere poate afecta modalitatea de soluționare a conflictelor. Deci sunt pro, pentru ajutorul din afara instituției, fie prin angajarea unor specialiști care să medieze conflictele, fie prin angajarea de formatori în mediere pentru personal.

5. Preluarea bunelor practici din țările nordice (Finlanda și Norvegia), unde managerii acordă o bună parte din timpul lor acestor situații conflictuale, bazându-se foarte mult pe relațiile ce se stabilesc între persoanele pe cale managerială.

În cele din urmă ține de mentalitatea oamenilor abordarea situațiilor conflictuale. Trebuie să se ajungă la concluzia că toleranța și comunicarea sunt factorii de succes pentru ca relațiile dintre oameni să dea un plus de valoare organizațiilor în care lucrează și că rezolvarea conflictelor reprezintă un proces de grup.

*Prevenirea situațiilor de stres în activitatea funcționarilor publici.* „Stresul este schimbare, iar în sine nu este nici bun, nici rău.” Conform Dicționarului explicativ al limbii române, stresul reprezintă:

- „sindromul de adaptare pe care individul îl realizează în urma agresiunilor mediului; ansamblu care cuprinde încordare, tensiune, constrângere, forță, solicitare”. [4]

Pentru mulți dintre noi, pasul pe care îl facem în alegerea carierei, trage după sine o sursă de stresuri psihoemoționale. Acestea își iau startul din gradul de responsabilitate și atitudine față de realizarea visului spre care tindem.

Râvna cu care ne desfășurăm activitatea este însoțită de la cele mai minore momente stresante și poate sfârși cu stresul profesional major, generat de conflicte serioase și durabile.

Stresul poate fi atât pozitiv cât și negativ, iar cauzele generatoare de stres sunt: conflicte familiale, profesionale, sociale sau din sfera vieții intime.

Desfășurarea activității profesionale în condiții de stres conduce la oboseala cronică sau surmenaj. Angajatului îi scade capacitatea de muncă, iar instituția se confruntă cu fenomenul de absentism profesional. [7. p. 29]

De aceea este recomandabil faptul ca atunci când are loc o organizare sau reorganizare a activității unei instituții/companii, în paralel să fie verificat și cât de mare este riscul de a avea angajați supuși stresului.

Printre primele semne distinctive care se asociază cu stresul profesional și e recomandabil de a fi considerate un indiciu timpuriu al acestuia se numără: cefaleea (durerile de cap), tulburările de somn, indigestiile, durerile de stomac, iritabilitatea, pierderea stăpânirii de sine, dificultatea de concentrare, insatisfacția profesională, scăderea moralului.

*Și totuși, care ar fi acțiunile noastre pentru a preveni fenomenul de stres profesional? Iată câteva dintre strategiile „antistres” binevenite fiecăruia:*

- planificarea eficientă a timpului;
- rezervarea unui moment de liniște, intimitate personală (zilnic);
- crearea unui echilibru, pe cât posibil, între muncă – recreere; serviciu – familie;
- somn de 7-8 ore pe noapte (cel puțin, de 2 ori pe săptămână);
- practicarea de exerciții fizice (cel puțin, o dată pe săptămână) și mersul pe jos zilnic. Este demonstrat științific că sportul este una dintre cele mai eficiente arme împotriva stresului. Mișcarea fizică ne redă energia, ne face să ne simțim mai energici, întărindu-ne sistemul imunitar;
- cultivarea trăirilor și sentimentelor pozitive - în condiții maxime de stres suntem tentați să anticipăm mental consecințele acțiunilor noastre, încercați să descoperiți partea bună a lucrurilor din fiecare întâmplare negativă. [2, p. 111-116]

Excluderea stresului din activitatea profesională este imposibilă, deoarece stresul reprezintă starea de adaptare a organismului la solicitările din mediul intern și extern. Soluția este de a stabili un echilibru în mediul de lucru și starea organismului. [8, p. 112]

*„Stresul este un laborator de studiu care ne învață mereu cum să rezolvăm cu succes dificultățile pe care le întâmpinăm în viață.”*

**Concluzii.** Cunoașterea consecințelor nefaste ale conflictului și stresului profesional asupra



sănătății angajaților și climatului organizațional în administrația publică este necesară pentru a consolida capacitatea administrativă.

Angajații autorităților publice înțeleg cel mai bine problemele cu care se confruntă personalul în realizarea sarcinilor de serviciu. O implicare mai activă a acestora în identificarea, prevenirea și soluționarea conflictelor și a stresului la locul de muncă.

### BIBLIOGRAFIE

1. A. Manolescu, Managementul resurselor umane, Ediția a III-a, Ed. Economică, București, 2001, p. 515.
2. Chitoroagă Zinaida. Stresul în administrație. In: „Administrarea Publică”, nr. 4, 2001, p. 200.
3. Deep, S., Sussman, L. Secretul oricărui succes. Să acționăm inteligent, Editura Polimark, București, 1996, p. 238.
4. <http://dexonline.ro/definitie/conflict>
5. Legea privind soluționarea conflictelor de muncă, nr. 1298 din 26.02.1993. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=310845>
6. Ștefănescu, T. I. Conflictele de muncă, Lumina Lex, București, 2000, p. 136.
7. Stresul profesional: o provocare colectivă. Ziua internațională a securității și sănătății în muncă 28 aprilie 2017. București, 2017, p. 64.
8. Zelenschi Angela. „Prevenirea și diminuarea stresului profesional în autoritățile publice”, revista „ Administrarea Publică

# INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN DOMENIUL PRESTĂRII SERVICIILOR ELECTRONICE

## TRAINING CIVIL SERVANTS IN THE FIELD OF ELECTRONIC SERVICES PROVISION

Eugenia CEBOTARU,  
magistru, Academia de Administrare Publică

### SUMMARY

*With the massive reform of the Moldovan public administration, the number of administrative services will be reduced and citizens will lose less time to complete the necessary documents. It is foreseen that in most cases, the only document that will need to be presented in the new institution will be the identity card. As the authors of the reform mention, such a model is successfully applied in the Baltic countries, Georgia, Luxembourg, France, Germany and other countries.*

**Keywords:** *electronic services, electronic format, one-stop shop, information technologies, electronic governance.*

În 2010, Guvernul Republicii Moldova a lansat procesul de e-Transformare a guvernării în august 2010, fiind creat Centrul de Guvernare Electronică (CGE), instituție publică în subordinea Cancelariei de Stat, cu scopul îmbunătățirii guvernării prin aplicarea intensă a tehnologiilor informaționale. La 8 mai 2018, ca urmare a măsurilor de consolidare a centrelor de date în sectorul public și de raționalizare a administrării sistemelor informaționale de stat de către Guvern, denumirea Instituției publice CGE a fost schimbată în instituția publică Agenția de Guvernare Electronică [4].

Proiectele gestionate de Agenția de Guvernare Electronică pe segmentele e-Transformare a guvernării și modernizarea serviciilor publice sunt implementate cu suportul Băncii Mondiale. Reforma de amploare a administrației publice din țară a început cu crearea Agenției Servicii Publice, care a unit cinci instituții în baza Întreprinderii de Stat „Registru”. Potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova din 26 aprilie 2017, Î.S. „Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru” este reorganizată prin transformare în Instituția publică „Agenția Servicii Publice”, care este în subordinea Guvernului [5].

Totodată, în noua entitate au intrat prin fuzionare Î.S. „Registru” și Î.S. „Cadastru”, Serviciul Stare Civilă, Camerele de Înregistrare și Licențiere. Până în anul 2020, Guvernul Republicii Moldova și-a propus să livreze cetățenilor majoritatea serviciilor publice în format electronic (e-Servicii), prin Internet, telefonul mobil și ghișee interactive (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20.09.2011) [1], iar începând cu 1 ianuarie 2014, executivul s-a angajat să funcționeze în baza principiilor unui guvern ECO, fără hârtie (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 975 din 22.12.2012) [2]. Este foarte important ca orice serviciu public să poată fi accesat oricând, de către oricine și de oriunde. Prin urmare, serviciile publice trebuie să fie orientate către utilizator, să fie securizate, de încredere, oferite într-o manieră unitară și prin intermediul unei interfețe simple, intuitive și standardizate.

Comunitatea Europeană (CE), în conformitate cu prevederile Programului „e-Europe - O Societate Informațională pentru toți”, a propus o listă din 20 de servicii publice ce urmează a fi in-

cluse în serviciile oferite cetățenilor și agenților economici prin intermediul mijloacelor electronice. Dacă să ne referim la tipurile de e-Servicii, putem menționa că procesul de e-Transformare a Guvernării este unul complex, derulat pe câteva direcții importante:

1. *e-Servicii pentru cetățeni G2C* - (Guvern pentru cetățeni): solicitarea și obținerea unor certificate, înregistrarea automobilelor, programarea la medic, solicitarea perfectării actelor de identitate, accesul la bibliotecile publice, solicitarea unor autorizații, etc. Serviciile din această categorie se referă la interacțiunea dintre administrația publică (AP) și cetățean. Pentru realizarea acestei interacțiuni, CE a stabilit o listă din 12 servicii publice de bază care vor fi oferite cetățenilor și prin intermediul mijloacelor electronice.

2. *e-Servicii pentru business - G2B* - (Guvern pentru business): Guvernul implementează e-Servicii pentru mediul de afaceri. Antreprenorii au acces facil la servicii de calitate. Printre e-Servicii dedicate mediului de afaceri se enumeră: procedura de înregistrare a unei afaceri, obținerea de documente, obținerea de certificate, obținerea de licențe etc. Serviciile din această categorie vizează interacțiunea dintre administrația publică și mediul de afaceri. Pentru realizarea interacțiunii electronice dintre Guvern și mediul de afaceri CE a propus o listă din 8 servicii publice de bază care trebuie să fie oferite mediului de afaceri și prin intermediul mijloacelor electronice.

3. *e-Servicii și infrastructuri pentru eficiența Guvernului - (G2G)* - (Guvern pentru Guvern): comunicarea dintre instituțiile statului devine mai eficientă prin aplicarea cadrului și platformei de interoperabilitate, care facilitează schimbul de date și asigură o colaborare mai eficientă între ministere, instituțiile guvernamentale, agențiile guvernamentale. Circuitul electronic al documentelor prin aplicarea proiectului SIGEDIA în Guvern vine să eficientizeze munca funcționarului, să reducă din cheltuielile executivului, să rentabilizeze procesul decizional. Serviciile din această categorie reprezintă comunicarea, schimbul de informații dintre structurile administrației publice prin mijloace electronice. Guvern pentru Guvern înseamnă integrarea tuturor nivelurilor administrative, optimizarea elaborării informației și accesul la informație. Performanțele acestei componente determină calitatea întregii e-Guvernări, ea fiind motorul e-Guvernării, ale cărei circuite informaționale interne sunt, în mare parte, necunoscute publicului.

4. *Serviciile din categoria (G2E)* - (Guvern pentru angajat): se realizează managementul interacțiunii dintre structurile guvernării și angajații săi prin intermediul noilor TIC.

La 10.05.2012, Guvernul Republicii Moldova a lansat Portalul Guvernamental al Serviciilor Publice ([www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md)), care este un ghîșeu unic de acces la serviciile publice prestate în Republica Moldova. Acest portal este un catalog electronic al serviciilor oferite cetățenilor și mediului de afaceri. Platforma are două dimensiuni: informare și interacțiune digitală dintre Guvern și cetățeni. Utilizând această platformă, cetățenii pot accesa o platformă unică a serviciilor publice prestate de autorități, pot afla informații despre serviciile publice și pot solicita e-Servicii. Vizitatorii pot accesa informații despre servicii publice și printa formulare solicitate de instituțiile statului pentru prestarea acestora în regim non-stop. Portalul are o structură multidimensională și permite identificarea serviciilor după mai multe criterii. Este vorba de domeniul din care fac parte, scenariul de viață pe care îl prezintă și instituția prestatoare. Cetățenii pot interacționa cu moderatorii portalului printr-un formular de feedback. Cetățenii pot vota pentru anumite servicii pe care le consideră utile. Scopul principal al portalului este să ofere informații succinte, corecte, accesibile și complete despre serviciile publice prestate în Republica Moldova [6].

Dacă urmărim o statistică din ultimii ani, putem menționa că Portalul Serviciilor Publice la 10.01.2013 indica în total 302 servicii publice, dintre care 62 e-Servicii, și platforma a înregistrat 60274 de vizite și un număr total de 40247 de vizitatori unici. La sfârșitul lunii mai 2017 portalul indica în total 551 servicii publice, dintre care - 126 e-Servicii; la 13.09.2017 - în total 587 servicii publice, dintre care - 130 e-Servicii; la 31.10.2017 - în total 535 servicii publice, dintre care - 113 e-Servicii; la 10.10.2018 - în total 601 servicii publice, dintre care - 148 e-Servicii; la 26.03.2019 - în

total 635 servicii publice, dintre care - 164 e-Servicii. Momentan, la 03.05.2019, pe platformă sunt accesibile 160 e-Servicii prezentate în format electronic din cele 628, pe care autoritățile le pun la dispoziția cetățenilor. După cum se observă, cifrele variază, deoarece unele servicii publice dispar, altele se comasează.

În continuare ne vom referi la unele servicii publice deja prestate în format electronic [3]:

*Serviciul e-Cazier* - eliberarea cazierului judiciar persoanelor fizice. Cazierul judiciar este un act care certifică dacă o persoană fizică sau juridică este condamnată sau dacă au fost luate măsuri cu caracter penal împotriva acesteia. Pentru a simplifica procedura de obținere a serviciului public, Ministerul Afacerilor Interne (MAI), în parteneriat cu Agenția de Guvernare Electronică, la 05.09.2012, a lansat serviciul public e-Cazier. Cu ajutorul acestui serviciu, cetățenii pot depune on-line cererea de obținere a documentului. Pentru a solicita cazierul în format electronic, cetățenii au nevoie doar de un calculator conectat la Internet. Pașii sunt simpli: se introduce IDNP-ul, în cazul în care cetățeanul nu deține un IDNP, poate completa cererea, introducând datele personale din orice document care îi atestă identitatea, confirmă datele și printează recipisa cererii înregistrate. Cu aceasta, în decurs de 7 zile, poate merge la bancă sau terminalele de plată pentru a achita taxa. Cetățenii merg la ghișeu doar o singură dată pentru a-și ridica cazierul. Deci, este simplificată procedura de obținere a cazierului judiciar, putem deja solicita obținerea cazierului judiciar prin Internet, la adresa <http://servicii.gov.md/ecazier>, la terminalele de plată QIWI - 24/24 ore, 7/7 zile, la filialele băncilor și la Direcția informații și evidențe operative a MAI. Este foarte important că cererea pentru solicitarea serviciului poate fi expediată din orice colț al lumii.

Serviciul a fost absorbit în proporție de 98%. În perioada 5 septembrie 2012 - 1 aprilie 2013, deja 81.083 persoane au aplicat pentru eliberarea cazierului (atât în regimurile offline și online), dintre care 72461 (89,4%) au optat pentru regimul online, iar 36709 (50,7%) din numărul total de beneficiari au fost femei.

*Serviciul e-Licențiere*. Prin intermediul serviciului cetățenii și oamenii de afaceri pot solicita online licențe, pot cere prelungirea și reperfectarea acestora. În prezent, peste 15 la sută din cererile pentru licențiere sunt depuse în regim online. Autenticitatea informațiilor depuse de solicitanții sau titularii de licență este verificată prin intermediul rețelelor electronice ale autorităților publice vizate. Serviciul a fost lansat la 06.11.2012. Licența pentru diverse tipuri de activități poate fi obținută prin solicitarea online de la Agenția Servicii Publice. Aplicantul este notificat prin e-mail despre eliberarea licenței.

În perioada 06.11.2012 - 01.04.2013 au fost depuse 1630 cereri de licențe pentru diferite tipuri de activități economice, dintre care 384 cereri/aplicații sau 23.56% din total au fost depuse în regim on-line.

*Verifică statutul licenței*. Serviciul oferă posibilitatea verificării on-line a licențelor eliberate, prelungite, reperfectate și reluate, conținute în baza de date (BD) a Registrului de Licențiere. Verificarea are loc în baza următoarelor câmpuri: denumirea titularului, forma organizatorico-juridică, genul de activitate, codul fiscal/IDNO, numărul licenței.

*Serviciul e-Acte* - verificarea actului de studii. Pagina web oferă posibilitatea de verificare a actelor de studii din sistemul educațional din Republica Moldova. Serviciul oferă posibilitatea verificării următoarelor acte de studii, oferite începând cu anul 2008: diploma de bacalaureat; diploma de licență seria ALI, ALII; diploma de master seria AM, AMP, AMC; diploma de studii superioare seria AS, ASM; diploma de studii medii de specialitate AMS. Accesarea informației se oferă cu respectarea principiilor confidențialității datelor personale. Serviciul este gratuit și poate fi accesat non-stop pe pagina web a Centrului Tehnologii Informaționale și Comunicaționale în Educație: <https://ctice.md/verif/> și pe pagina web a Ministerului Educației, Culturii și Cercetării: <https://mecc.gov.md/>

*Serviciul e-Documente Normative în Construcții - Platforma de e-Documente Normative în Construcții.* Pentru a simplifica accesul la informațiile și actele normative în construcții, a fost lansat un Sistem Informațional (SI) pentru gestiunea BD a documentelor normative în construcții. Platforma oferă posibilitatea achiziționării documentelor protejate de drepturile de autor și livrarea acestor fie în format electronic, fie în format tradițional (tipărit). Serviciul este lansat la 10.01.2013 și are ca scop simplificarea accesului la documente din domeniul construcțiilor pentru cetățeni, funcționari publici, experți în domeniu sau agenți economici. Aceștia vor avea acces la o sursă sigură și completă de informații, întrucât BD existente vor fi actualizate în timp real.

În perioada 10.01-01.04.2013, e-BD de documente normative în domeniile de construcție au fost înregistrate 6283 de descărcări (dintre care 4759 acte normative aprobate, 1332 - catalogul actelor normative, 92 de descărcări proiecte de acte normative în cadrul procesului de consultare publică).

*Serviciul e-Cadastru - eliberarea extrasului din registrul bunurilor imobile.* Serviciul permite obținerea confirmării înregistrării drepturilor asupra bunului imobil în registrul bunurilor imobile. Extrasul din acest registru se utilizează pentru efectuarea tranzacțiilor cu bunul imobil. Pentru a beneficia de acest serviciu sunt necesare următoarele documente: actul de identitate în original și copia acestuia, documentul care constituie temeiul apariției, modificării sau stingerii drepturilor.

*Certificat cu privire la valoarea bunului imobil.* Serviciul furnizează informația despre valoarea bunului imobil estimată în scopul impozitării. Pentru accesarea acestui serviciu este necesar numai actul de identitate.

*Certificatul privind înscrierile din registrul bunurilor imobile.* Certificatul oferă informație despre drepturile înregistrate asupra bunului imobil. Pentru accesarea serviciului, cetățenii trebuie să introducă date din buletinul de identitate.

*Serviciul e-CNAM (e-raportarea la Casa Națională de Asigurări în Medicină).* Serviciul permite cetățenilor să depună în format electronic formularele 2-03 și 2-04 prin Internet 24/24 ore. e-CNAM facilitează schimbul informațional și înlocuiește procedurile manuale cu cele automatizate în obținerea și procesarea formularelor de raport. Companiile pot accesa serviciul, urmând câțiva pași: trebuie de conectat în sistem prin crearea unui cont. După ce am înregistrat și completat datele companiei, putem pregăti listele electronice ale angajaților acesteia. După introducerea datelor, listele sunt verificate de sistem. Dacă vom tasta greșit datele persoanei în sistem, vom fi anunțat de eroare. La final, informațiile sunt înregistrate direct în BD a CNAM. Pentru vizualizare și printare, le putem accesa din arhiva de documente.

*Verificarea polițelor de asigurare obligatorie de asistență medicală.* Serviciul permite verificarea statutului de asigurat al persoanei fizice. Are 2 niveluri de acces: acces liber, ce permite verificarea doar a statutului de asigurat, acces autorizat, ce permite verificarea categoriei de asigurat și altor date relevante. Serviciul poate fi accesat gratuit și nelimitat, de oriunde și oricând.

*Verificarea înregistrării la medicul de familie.* Serviciul oferă posibilitatea verificării datelor despre medicul de familie și Instituția Medico-Sanitară (IMS) la care este înregistrată persoana. Pentru accesarea informațiilor este necesară introducerea codului personal. Serviciul poate fi accesat gratuit și nelimitat, de oriunde și oricând.

*Transmiterea declarației persoanei asigurate REV-5 în formă electronică.* Prin intermediul acestui e-Serviciu, agenții economici pot prezenta rapoartele anuale și trimestriale on-line la Casa Teritorială de Asigurări Sociale (CNAS). Procedura de acces la noul sistem de e-raportare se desfășoară în felul următor: mai întâi este necesar ca solicitantul să se înregistreze pe site-ul [www.raportare.md](http://www.raportare.md), iar apoi - să solicite la CNAS din raza în care activează, un login și o parolă de acces la sistemul electronic.

*Eliberarea titlurilor de protecție pentru obiectele de proprietate intelectuală.* Agenția de Stat

pentru Proprietatea Intelectuală (AGEPI) a Republicii Moldova eliberează titluri de protecție pentru obiectele de proprietate intelectuală pentru persoanele fizice și juridice. Sistemul include depunerea formularelor și a documentelor aferente ce țin de inițierea procedurii de înregistrare și atribuire a priorității și de achitarea taxelor on-line. Procedura contribuie la excluderea parțială a necesității de deplasare a solicitanților la AGEPI, minimizează cheltuielile și timpul necesar pentru corespondența cu AGEPI prin poștă. Obiecte de proprietate intelectuală sunt: invenții, mărci, desene/modele industriale, indicații geografice, denumiri de origine, specialități tradiționale garantate, soiuri de plante, topografii circuite integrate, drept de autor și drepturi conexe.

*Eliberarea certificatului de înmatriculare a mijlocului de transport.* Serviciul presupune perfectarea certificatului de înmatriculare al mijlocului de transport și eliberarea documentului proprietarului sau altei persoane cu dreptul de a conduce mijlocul de transport pentru admitere în circulația rutieră și/sau comanda electronică a certificatului de înmatriculare a transportului auto pentru folosință gratuită. Putem accesa acest serviciu în mod tradițional - prin adresarea la oficiul de înmatriculare a transportului din raza de domiciliere sau în format electronic - prin plasarea comenzii pe portalul e-servicii.

*Verifică statutul documentului.* Serviciul oferă posibilitatea verificării în regim on-line a statutului documentului (tipul documentului, seria și numărul, statutul documentului și datele privind documentul suplimentar, după caz) în BD a Registrului de Stat al Populației (RSP) și Registrului de Stat al Transportului (RST). Pot fi verificate următoarele documente: pașaportul cetățeanului Republicii Moldova, buletinul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova, pașaportul apatridului, buletinul de identitate al apatridului, permisul de ședere al cetățeanului străin, permisul de conducere, certificatul de înmatriculare.

*Verifică numărul de persoane cu același nume/prenume.* Serviciul oferă posibilitatea navigării on-line în BD a Registrului de Stat al Populației pentru stabilirea numărului de persoane cu același nume și/sau prenume. Pentru accesarea serviciului nu este nevoie să prezentăm niciun document.

*Verifică datele despre mijlocul de transport.* Serviciul oferă posibilitatea verificării în regim on-line a datelor despre mijlocul de transport, conținute în BD a Registrului de Stat al Transportului: numărul de înregistrare, tipul transportului, specificarea dacă este activ sau nu, marca/modelul, anul fabricării, culoarea. Pentru a beneficia de acest serviciu trebuie să prezentați certificatul de înmatriculare sau certificatul provizoriu de înmatriculare.

*Verifică datele personale (IDNP) ale persoanei fizice.* Serviciul oferă posibilitatea verificării în regim on-line a datelor personale, conținute în BD a Registrului de Stat al Populației.

*Verifică numărul de înregistrare (IDNO) al persoanei juridice.* Serviciul oferă posibilitatea verificării în regim on-line a datelor privind persoana juridică, conținute în BD a Registrului de Stat al Unităților de Drept (RSUD): IDNO, data înregistrării, statutul persoanei juridice, faptul dacă aceasta este lichidată sau nu, denumirea și localitatea. Pentru a accesa acest serviciu nu este necesar să prezentați niciun document.

*Verifică disponibilitatea numărului de înmatriculare a mijlocului de transport.* Serviciul oferă posibilitatea verificării în regim on-line a disponibilității numărului de înmatriculare a mijlocului de transport ce conține simboluri solicitate și calcularea costului acestuia. Pentru accesarea serviciului nu trebuie de prezentat niciun document. Serviciul poate fi accesat în mai multe moduri: în mod tradițional - prin adresarea cetățeanului la oficiul teritorial de documentare a populației, în format electronic - prin plasarea comenzii pe portalul e-serviciilor.

*Oficiul Mobil de Documentare.* Serviciul „Comanda oficiului mobil de documentare” este creat în scopul optimizării sistemului de prestare a serviciilor de documentare a cetățenilor Republicii Moldova și prevede documentarea la adresa aflării solicitantului. Serviciul include examinarea



cererii, deplasarea oficiului mobil la adresa indicată, primirea comenzii și întocmirea setului de acte necesare. Serviciul se prestează unei persoane sau membrilor unei familii (rude de gradul I și II) în aceeași perioadă de timp și la aceeași adresă. De serviciile oficiului mobil de documentare pot beneficia persoanele aflate pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv și categoriile de persoane care beneficiază de înlesniri la eliberarea actelor de identitate. Prin intermediul oficiului mobil de documentare se prestează următoarele servicii: eliberarea actelor de identitate cetățenilor Republicii Moldova (buletinul de identitate și/sau fișa de însoțire, pașaportul, pașaportul de serviciu, pașaportul diplomatic, actul de identitate provizoriu); înregistrarea la domiciliu/reședință; înregistrarea persoanelor cu atribuirea numărului de identificare de stat; recepționarea cererii privind stabilirea cu trai permanent peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova; recepționarea cererii privind stabilirea cu trai permanent în țară a cetățenilor Republicii Moldova (repatriere).

*Preschimbarea permisului de conducere DL de model vechi (1995) pe permis de conducere DL de model nou.* Comanda on-line a preschimbării permisului de conducere DL de model vechi (1995) pe permis de conducere de model nou se efectuează în baza cererii electronice a titularului permisului de conducere DL de modelul 1995 (model vechi). De acest serviciu pot beneficia doar cetățenii Republicii Moldova, titulari ai permiselor de conducere de model DL 1995, care au dreptul de a conduce vehicule din categoriile A, B, AB.

*Înregistrarea unui Subdomen în zona .md.* Un nume de domeniu în zona .md poate fi înregistrat, efectuând următorii pași: se selectează numele de domeniu pe care dorim să-l înregistrăm, accesăm [www.nic.md](http://www.nic.md) și ne înregistrăm. Putem rezerva domeniile .md pe [www.nic.md](http://www.nic.md) sau prin SMS la 4959 și achita ulterior serviciile prin metoda ce asigură transferul banilor în contul Î.S. MoldData (cu credit card, prin virament, în numerar) în decurs de 3 zile de la data rezervării. Ne putem prezenta la sediul Î.S. MoldData pentru a înregistra domeniile .md, unde putem fi asistați de colaboratorii „Serviciului Clientela”. Serviciul este prestat în forma electronică la adresele: [www.nic.md](http://www.nic.md) și [www.molddata.md](http://www.molddata.md).

*Programare on-line pentru donarea sângelui.* Prin intermediul acestui serviciu, cetățenii se pot programa on-line pentru a dona sânge sau plasmă. După completarea formularului, colaboratorii Centrului Național de Transfuzie a Sângelui (CNTS) vor confirma data și ora de prezentare la donarea de sânge și plasmă printr-o notificare la telefon sau e-mail. Serviciul poate fi accesat gratuit, 24/24 ore, prin completarea unui formular de înregistrare.

Unele servicii sunt gratuite, altele sunt contra plată. Cele care se prestează cu plată nu diferă de plata pentru serviciile electronice. Unele servicii necesită autentificare (utilizator și parolă), semnătură electronică etc. Toate serviciile publice sunt disponibile non-stop pe Portalul Serviciilor Publice <https://servicii.gov.md>, [3] și portalul Serviciilor electronice [www.e-services.md](http://www.e-services.md) [7].

În programul său de activitate „Libertate, Democrație, Bunăstare”, Guvernul Republicii Moldova își propune să dezvolte platforma națională de e-Guvernare, să dezvolte sistemul electronic național prin crearea e-serviciilor, să realizeze achiziții publice în regim on-line. Este foarte important faptul că Guvernul urmărește extinderea accesului cetățenilor la servicii publice on-line prin intermediul Internet-ului, dar și în regim mobil pentru toți cetățenii, inclusiv pentru persoanele de vârstă a treia, persoanele cu dizabilități. La început, în 2012, au fost lansate 4 servicii electronice: aplicarea on-line pentru cazierul judiciar, aplicarea on-line pentru on-line-licență, raportarea electronică la Casa Națională de Asigurări Medicale, digitalizarea actelor din domeniul construcției și aplicarea on-line pentru acestea. În februarie 2012, Comisia Națională pentru e-Transformare a aprobat lista serviciilor, registrelor, e-arhivelor, care urmau să fie implementate în 2012-2013.

În **concluzie**, putem menționa, că serviciile au fost selectate în baza criteriilor de prioritate pentru cetățeni, propunerilor din partea APC, obiectivelor stabilite de Programul Strategic pen-



tru Modernizare Tehnologică a Guvernării, listei de e-servicii prioritare în UE. e-Serviciile sunt finanțate din fondurile proiectului e-Transformarea Guvernării al Băncii Mondiale, gestionat de Agenția Guvernării Electronice. În urma implementării e-Guvernării se preconizează obținerea următoarelor rezultate: eficiență sporită în activitatea AP, acces extins la serviciile statului, mecanisme performante de gestiune economică, transparență maximă în activitatea Guvernului, business autohton mai competitiv (concurență), nivel avansat de educație informațională, democrație electronică consolidată, grad înalt de utilizare a TIC. Implementarea e-Guvernării are ca scop atingerea următoarelor obiective: asigurarea transparenței în activitatea autorităților AP, reducerea birocrăției în activitatea autorităților AP, reducerea corupției în activitatea autorităților AP, crearea și implementarea SI și a aplicațiilor menite să susțină procesele de reformă și dezvoltare politică, socială și economică din țară, dezvoltarea infrastructurii informaționale de stat, creșterea nivelului de pregătire a funcționarilor publici în domeniul TIC, dezvoltarea cadrului juridic privind e-Guvernarea și e-Democrația.

Pentru ca cetățenii să poată beneficia de e-servicii, încă din luna iulie 2012, se discuta despre faptul ca identitatea electronică să fie incorporată pe cartela SIM a telefonului mobil. Cetățenii vor putea fi autentificați în SI, iar semnătura electronică va deveni mai accesibilă. Cancelaria de Stat, Agenția de Guvernare Electronică, Serviciul Tehnologie Informației și Securitate Cibernetică și operatorii de telefonie mobilă, Moldcell, Orange și Moldtelecom, au semnat acorduri de intenție și colaborare.

Departamentul Afacerilor Economice și Sociale al ONU a lansat Raportul anual „UN Global e-Government Survey 2012” privind dezvoltarea e-Guvernării pe plan global. Raportul releva capacitatea administrațiilor naționale de a utiliza TI pentru a furniza servicii publice și prezintă situația în 190 de state-membre ale ONU. Este de remarcat faptul că, după o perioadă de scădere, Republica Moldova demonstrează o creștere a Indicelui de dezvoltare. [8]

Același studiu arată că Republica Moldova s-a ridicat cu o poziție în clasamentul guvernării electronice „United Nations e-Government Survey 2016” realizat de Națiunile Unite și se plasează pe locul 65 din 139 de țări incluse în studiu. Autorii studiului au constatat interesul scăzut din partea cetățenilor moldoveni față de deschiderea datelor guvernamentale. De cealaltă parte, în clasamentul participării on-line (e-Participation), țara noastră a coborât 10 locuri de la 40 la 50 din 139 de țări. Clasamentul, care se realizează o dată la doi ani, ține cont de trei indici: indicele capitalului uman - 0,7191 puncte în 2016 comparativ cu 0,7201 puncte în 2014; indicele infrastructurii telecomunicațiilor - 0,4850 puncte în 2016 comparativ cu 0,4236 puncte în 2014; indicele serviciilor on-line - 0,5942 puncte în 2016 comparativ cu 0,5276 puncte în 2014. [9]

Una dintre principalele dificultăți pentru lansarea unor inițiative privind datele guvernamentale deschise ar putea fi interesul scăzut din partea cetățenilor. Republica Moldova se confruntă cu o astfel de problemă. Cetățenii țării nu cer divulgarea datelor guvernamentale, spre deosebire de alte țări, unde datele guvernamentale au fost făcute publice sub presiunea socială puternică. Oficialii moldoveni, care sprijină inițiativa de deschidere a datelor, au organizat diverse evenimente cu scopul de a genera interesul și de a conștientiza problema, precum și sesiuni de instruire privind jurnalismul de date și dezvoltarea aplicațiilor ce utilizează datele deschise. Statele vecine, România și Ucraina, se află pe pozițiile 75 și, respectiv, 62. Poziția Ucrainei în ultimii doi ani s-a îmbunătățit cu 25 de locuri, în timp ce a României s-a înrăutățit cu 11 locuri. În topul țărilor cu nivel avansat de e-Guvernare s-au menținut Marea Britanie, Australia și Coreea de Sud, iar la coada clasamentului se află Republica Centrafricană, Niger și Somalia. [9]

În final, se poate afirma, că utilizarea serviciilor publice în format electronic este, în primul

rând, o lovitură serioasă asupra birocrăției și corupției din țara noastră, iar e-Guvernarea reprezintă o etapă esențială a reformei administrației publice, a modernizării acesteia și presupune un proces de informatizare a sectorului public, al cărui scop este facilitarea interacțiunii dintre instituțiile publice și cetățeni prin intermediul aplicațiilor bazate pe tehnologia informației.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) „Guvern fără hârtie” nr. 710 din 20.09.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 270-272/1050 din 25.12.2012.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie” nr. 975 din 22.12.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 270-272/1050 din 25.12.2012.
3. Catalogul serviciilor electronice, Ediția 1, Chișinău, 2013.
4. Portalul Agenției de Guvernare Electronică - <https://www.egov.md/>
5. Portalul Agenției Serviciilor Publice - <https://www.asp.gov.md/>
6. Portalul Serviciilor Publice - <https://servicii.gov.md/>
7. Portalul Serviciilor electronice - <https://www.e-services.md/>
8. Portalul Întreprinderii de Stat MoldData - <https://www.molddata.md/>
9. ONU: Moldova s-a ridicat cu o poziție în clasamentul guvernării electronice - <http://agora.md/stiri/21200/onu-moldova-s-a-ridicat-cu-o-pozitie-in-clasamentul-guvernarii-electronice/>

## DEZVOLTAREA COLECȚIEI BIBLIOTECII ÎN SPRIJINUL INSTRUIRII FUNCȚIONARILOR PUBLICI

### DEVELOPMENT OF THE LIBRARY COLLECTION TO SUPPORT CIVIL SERVANTS' TRAINING

**Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,**  
director Bibliotecă, master în administrarea publică,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*The collections have always been the essence of someone libraries. the quality of training, scientific research depends on up-to-date funds and their size in a library, the competitiveness of librarians depends on education their future prepared for the culture and economy of Moldova. The article describes the principles of building the APA library collection in support of training civil servants participating in collections development courses.*

**Keywords:** professional development of civil servants, information and documentation resources, collection policy, databases, books, purchase, selection, value, subscription, library services.

Biblioteca mileniului trei este biblioteca generațiilor viitoare, care știu ce înseamnă carte și pe ce canale se distribuie ea. Toți oamenii înțeleg, din ce în ce mai mult, ca a învăța, a te informa înseamnă progres pentru ei și pentru societate.

Accesul la informație, la știință și la cultură constituie un drept fundamental al omului, care, de rând cu dreptul la educație și instruire, sunt recunoscute peste tot în lume ca elemente-cheie ale unei dezvoltări durabile a umanității și a progresului economic și social (Conferința IFLA, Copenhaga, 1977). [1]

Parte componentă, integrantă a acestui proces, a accesului la informație este activitatea informativ-documentară a bibliotecilor și este o sarcină de importanță primordială în acțiunile de instruire și cercetare. În acest context, Biblioteca Academiei de Administrare Publică joacă un rol activ în procesul de comunicare cu beneficiarii, accentul trecând de la cartea tipărită la informația selectată cu ajutorul tehnologiilor moderne. Astfel, biblioteca Academiei de Administrare Publică, pe parcursul a 26 ani de activitate, transformându-se într-un centru de informare și documentare în domeniul teoriei și practicii administrației publice, economiei și managementului public, relațiilor internaționale, capătă funcția de depozitare și difuzare a informației în aceste domenii către utilizatorii săi. „Biblioteca este cel mai bun instrument inventat de om pentru a conserva și utiliza cuceririle gândirii sale”. [2]

Biblioteca Academiei își desfășoară activitatea potrivit politicilor în domeniul învățământului, științei, informației, promovate în spațiul educațional național și european. Potrivit dnei doctor Ludmila Curgheci privind activitatea bibliotecilor științifice, „principiile de funcționare a acestora se întemeiază pe accesibilitate, neangajare politică, unitate de opinii în comunitate, îmbinare organică cu autonomia profesională, gestionarea rațională a resurselor și serviciilor informaționale, calitatea și cooperarea în domeniul resurselor și activităților”, ceea ce este caracteristic și pentru Biblioteca Academiei de Administrare Publică. [3]

Având misiunea de a participa la procesul instructiv-didactic și metodic-științific din cadrul

Academiei, inclusiv la procesul de instruire continuă a funcționarilor publici, prin serviciile sale informaționale și documentare, biblioteca își axează activitatea pe crearea condițiilor viabile și eficiente în facilitarea și lărgirea accesului la informație în domeniul științelor administrației de stat și municipale, organizarea statală și jurisprudență, științe politice și sociale, economie și management public, tehnologii informaționale aplicate, relații internaționale etc., menite să contribuie la formarea, perfecționarea profesională a funcționarilor publici, a persoanelor cu funcții publice electivă și altui personal din cadrul autorităților administrației publice.

Reușita procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din cadrul Academiei îi revine, în mare parte, bibliotecii care, prin activitatea sa, se integrează în procesul de instruire, completând cunoștințele teoretice și practice acumulate de către cursanți în sălile de studii, prin promovarea serviciilor prestate de către bibliotecă, prin prezentarea și difuzarea informației privind noile apariții editoriale în domeniile de specialitate ale funcționarilor participanți la cursuri, prin oferirea exhaustivă a informațiilor utile atât pe suport digital, cât și tradițional.

Din aceste considerente, în activitatea de informare și documentare a funcționarilor publici o reușită deosebită ține de promovarea unei politici de dezvoltare a resurselor documentare și informaționale care include următoarele prevederi:

- orientarea prioritară a structurii și componenței colecțiilor de documente în sprijinul procesului de dezvoltare profesională din cadrul Academiei;
- aplicarea principiilor de bază ale dezvoltării colecțiilor: accesul liber la informație și respectarea dreptului libertății intelectuale, actualitatea informației, cooperarea și coordonarea în procurarea și utilizarea resurselor, continuitatea și coerența achizițiilor;
- diversitatea suporturilor și tipurilor de documente;
- diversitatea titlurilor publicațiilor;
- structurarea și orientarea colecțiilor spre facilitarea accesului la informație.

Politica de dezvoltare a colecțiilor reprezintă o preocupare prioritară a managerilor de biblioteci. De rigoare și coerența acestei politici depinde, în ultimă instanță, însăși funcționalitatea bibliotecii, impactul său comunitar. [4]

Politica de dezvoltare a colecțiilor (PDC) este una dintre cele mai importante politici de biblioteci elaborate în vederea susținerii procesului de selecție, menținere și asigurare a accesului la resurse informaționale relevante și reprezentative pentru membrii comunității academice.

Principiul general de care se ține cont în procesul de dezvoltare a colecțiilor este de a satisface nevoile informaționale și documentare, instruire și cercetare ale utilizatorilor, în cazul nostru – a funcționarilor publici, astfel consolidându-și cunoștințele și competențele profesionale pentru prestarea ulterioară a unor servicii publice calitative cetățenilor și societății, precum și pentru realizarea obiectivelor și priorităților Guvernului.

La aplicarea principiilor de completare a colecțiilor pentru această categorie de utilizatori se impune cunoașterea temeinică a beneficiarului, a nevoilor lor de informare și documentare. De asemenea, se urmărește realizarea echilibrului între exhaustivitate și selectivitate, astfel încât fiecare utilizator să găsească în bibliotecă un număr suficient de publicații din sfera preocupărilor sale informaționale. Biblioteca achiziționează resurse informaționale de ultimă oră pe suport de hârtie și electronic, ținând cont de programele de instruire și dezvoltare profesională ce se desfășoară în cadrul Academiei și a profilului participanților la cursurile de instruire.

Astfel, pentru eficientizarea și actualizarea procesului de dezvoltare a colecțiilor, în cadrul proiectului LNSS, a fost elaborată politica de dezvoltare a colecțiilor (PDC) Bibliotecii AAP și aprobată prin hotărârea Senatului din 18 octombrie 2018. Prin acest document Biblioteca

stabilește principiile de dezvoltare și gestionare a colecțiilor de bibliotecă. Politica de dezvoltare a colecțiilor reprezintă un instrument practic pentru specialiștii bibliotecii în constituirea unei colecții calitative în domeniul științelor administrative pentru a sprijini instruirea, cercetarea și dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în cadrul AAP, cerințele actuale ale dezvoltării teoriei și practicii administrării publice, interesele și cerințele utilizatorilor de bibliotecă. Politica de dezvoltare a colecțiilor reglementează procesul de dezvoltare a resurselor informaționale ale BȘ AAP: determină prioritățile și principiile de achiziție, criteriile de selectare a documentelor, stabilește normele și nivelurile de completare, definește etapele de achiziție.

Politica este concepută pentru a fi flexibilă și receptivă la o serie de factori variabili, printre care schimbarea strategiilor de cercetare, de predare, formare la nivel de departament, Academie, nivelul de finanțare și disponibilitatea spațiului.

Activitățile din această politică urmăresc gestionarea activă a colecțiilor și urmărirea, acolo unde este posibil, a unui echilibru între achiziție, completarea retrospectivă și eliminare. În procesul de achiziție a documentelor se profită de noile oportunități în gestionarea colecțiilor, cum ar fi gestionarea colaborării în vederea colectării și dezvoltării colecțiilor electronice, se ține seama de evoluțiile la nivel național în domeniile de stocare colaborativă și de achiziții în consorții, cum ar fi REM (Resurse Electronice pentru Moldova). [5]

PDC este corelată la politica generală a Academiei, cu programele de studiu și cercetare, cu planurile de învățământ la toate formele de instruire.

Dezvoltarea resurselor documentare și informaționale ale Bibliotecii în scopul asigurării procesului de dezvoltare ale competențelor profesionale ale funcționarilor publici este condiționată de următorii factori:

- politica economică, educațională și culturală a statului;
- profilul și perspectivele dezvoltării procesului de instruire, cercetare și dezvoltare profesională la AAP;
- orientarea pentru satisfacerea necesităților info-documentare ale comunității serviciului public;
- evoluția rapidă a tehnologiilor informaționale și creșterea impactului informației pe suport electronic;
- resursele materiale și financiare disponibile;
- resursele documentare și informaționale existente la bibliotecă;
- cooperarea cu bibliotecile mari din republică;
- spații funcționale etc.

Dezvoltarea colecției în susținerea informațională și documentară a dezvoltării profesionale a participanților la cursuri este bazată pe un sistem de informații și studii, acestea parvenind din următoarele surse:

- planurile de învățământ ale specialităților;
- programele de instruire a funcționarilor publici din cadrul AAP;
- bibliografiile obligatorii pentru fiecare curs;
- ofertele existente de piața editorială,
- beneficiarii serviciilor informațional-documentare. [6]

Biblioteca AAP deține cea mai reprezentativă colecție de documente în domeniul teoriei și practicii administrării publice și științelor adiacente, constituită din peste 46 mii volume/14236 titluri. Colecția bibliotecii include diverse categorii de documente: cărți, publicații periodice și seriale, teze, autoreferate, documente electronice. Anual, colecțiile bibliotecii se completează în mediu cu 2500 volume/1 300 titluri noi și sunt acoperite abonamente pentru 30 titluri de publicații periodice. Peste 1 100 de titluri de reviste străine de profil administrativ

pot fi accesate on-line prin intermediul bazelor de date internaționale la care biblioteca are drept de acces.

Actualmente, datorită suportului financiar al proiectelor implementate de către Academie și a Consorțiului REM, al cărui membru este biblioteca, utilizatorii bibliotecii beneficiază de o gamă largă de baze de date internaționale apreciate de comunitatea academică mondială: EBSCO, Web of Science, Taylor and Francis, Cambridge, SAGE etc. De asemenea, utilizatorii, prin accesarea site-ului bibliotecii, beneficiază de o gamă largă de resurse electronice cu acces on-line: catalogul electronic al bibliotecii, Repozitoriul Instituțional AAP, Instrumentul Bibliometric Național (IBN), arhive electronice, baze de date, biblioteci electronice etc. În urma implementării proiectelor internaționale „Modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Moldova”, finanțat de Programul Norvegian de Cooperare cu Eurasia în domeniul învățământului superior, realizat în parteneriat între Academia de Studii Economice a Moldovei, Universitatea din Berghen, Norvegia, Universitatea Transilvania din Brașov și 18 biblioteci universitare din Republica Moldova (2016-2019) și a proiectului „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului de bibliotecă și reformarea bibliotecilor” (2015-2018), Programul Erasmus+, prin dotarea cu echipament tehnic performant, au fost dezvoltate servicii noi de bibliotecă, caracteristice pentru biblioteca sec. 21: elaborarea și aplicarea unei noi versiuni a site-ului bibliotecii (2017), implementarea noului soft de bibliotecă Koha (2018), crearea Repozitoriului Instituțional AAP (2018), crearea platformei de utilizare a publicațiilor digitale (2019), asigurarea accesului deschis la baze de date locale, naționale și internaționale, arhive instituționale, biblioteci electronice, crearea serviciului de referință electronic, livrarea documentelor digitale etc.

Tehnologiile informaționale, asociate cu alte componente ale lumii moderne, pot crea o societate a cunoașterii funcționale, determinând transformări semnificative nu numai în activitatea de informare și documentare, dar și în activitatea beneficiarilor bibliotecii. [7]

Pentru prestarea serviciilor moderne de bibliotecă, în anul 2018 a fost dată în exploatare o sală multimedia. Odată cu modernizarea serviciilor de bibliotecă, a apărut necesitatea de instruire a utilizatorilor în domeniul culturii informației. Astfel, pentru funcționarii publici debutanți participanți la cursurile de dezvoltare profesională, în programul de instruire a fost inclusă ora de cultura informației, care are drept scop consolidarea competențelor funcționarilor publici de utilizare a resurselor informaționale și documentare și serviciilor oferite de către bibliotecă.

Concomitent cu creșterea și diversificarea subiectelor, problemelor, intereselor și disciplinelor de interes ale funcționarilor publici, s-a constatat și o creștere semnificativă a numărului de documente, publicații și informații necesare documentării, disponibile în mai multe tipuri de formate și provenind dintr-o multitudine de surse. Pentru a stabili calitatea informației, în acest context, se iau în considerare două elemente: validitatea informației și credibilitatea sursei. De aceea rolul personalului angajat în cadrul bibliotecii se manifestă la nivelul competențelor și responsabilității privind selectarea informației corecte, utile și relevante. Concret, competențele și abilitățile necesare colaboratorilor bibliotecii sunt cunoștințe solide privind domeniul cercetat, precum și o cunoaștere foarte bună a surselor de informare, cunoașterea necesităților și rolului de informare și documentare a funcționarilor publici, abilitatea de a explica într-o manieră clară, corectă și succintă anumite probleme complexe, abilitatea de a fi rapid și flexibil pentru a putea gestiona eficient perioadele aglomerate și situațiile determinate de crize de timp.

Cererile funcționarilor publici se pot adresa unor domenii foarte diferite, în funcție de profesia de bază, de funcția exercitată, de interesele manifestate în organizațiile pe care le

reprezintă, de solicitările și dezbaterile în mass-media, de problemele acute ale politicii naționale și internaționale.

Obținerea informațiilor relevante pentru o anumită temă formulată de funcționarul-cursanți parcurge, de obicei, mai multe etape, precum:

- definirea problematicii cercetate;
- identificarea surselor informaționale necesare (documente tipărite și/sau electronice) și organizarea acestora;
- realizarea cercetării de către colaboratorul bibliotecii care a preluat comanda și ulterior de către solicitant, utilizarea rezultatelor cercetării în scopul propus.

Considerăm important să menționăm faptul că, pe lângă manuale, monografii, informarea funcționarilor publici se realizează, în mare parte, cu ajutorul publicațiilor seriale (ziare și reviste), precum și al unor rapoarte, anuare, indexuri, dicționare, bibliografii sau publicații editate de organizații nonguvernamentale și de instituții ale statului.

La dispoziția funcționarilor publici implicați în procesul de perfecționare este pusă o sală de lectură cu 40 de locuri, serviciu împrumut la domiciliu, serviciul informativ-bibliografic și o sală multimedia cu 36 de locuri dotate cu tehnică performantă pentru utilizarea serviciilor moderne de bibliotecă.

Utilizatorii bibliotecii beneficiază de următoarele servicii:

- consultarea documentelor și resurselor informaționale în spațiul bibliotecii;
- împrumutul de publicații la domiciliu;
- accesul la bazele de date locale, naționale și internaționale;
- asistența în căutarea, găsirea și utilizarea surselor de informare și documentare;
- asistența în evaluarea calității surselor informaționale;
- consultanța, asistența informațional-bibliografică și de referință;
- consultarea individuală și în grup a documentelor;
- instruirea privind utilizarea și selectarea resurselor informaționale;
- accesul liber la resursele documentare și informaționale ale bibliotecii;
- împrumut interbibliotecar;
- facilități de fotocopiere, scanare, imprimare a materialelor din colecțiile bibliotecii.

La momentul actual, biblioteca Academiei nu mai este un simplu depozit de documente și un cadru liniștit de studiu, ci este un centru informațional care permite utilizatorilor săi să exploreze, să evalueze și să utilizeze resursele informaționale, indiferent de amplasarea lor: la nivel local, național sau internațional, într-un spațiu real sau virtual. Obținerea unor performanțe în învățământ sunt determinate de calitatea colecțiilor, ponderea infrastructurii informaționale, de varietatea și nivelul serviciilor informațional-bibliotecare oferite în spațiile bibliotecii. Biblioteca, împreună cu instituția a cărei structură este, conștientizează responsabilitatea asumată privind calitatea instruirii continue a funcționarilor publici 395 în cadrul Academiei, având drept obiective principale crearea potențialului de resurse necesare, informarea și asistența în vederea instruirii formative, oferirea accesului la informații pe diferite suporturi, la infrastructura informațională națională și globală etc.

În concluzie, vom menționa că succesul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici în viitor va fi determinat și de faptul cât de bine va reuși biblioteca să-și amplifice semnificația de:

- spațiu de instruire și noi experiențe, mesager al cunoașterii și culturii;
- spațiu unde informația va fi mânăuită cu pricepere și organizată în corespundere cu necesitățile utilizatorilor;
- portal către informație și comunicare electronică;
- parte a societății bazată pe cunoaștere și instruirea cetățenilor pe tot parcursul vieții. [8]



Aspirația către profesionalism și competitivitate, împărtășită astăzi de toate comunitățile umane, devine iluzie în afara unui sistem informațional cuprinzător, echilibrat și eficient. Nici una dintre dimensiunile prosperității nu poate fi concepută, ocolind traseele informației.

Prosperitatea este o consecință a ritmului și a profunzimii înnoirii, a căutării de soluții pentru perfecționarea tuturor domeniilor de activitate. Informația este materia primă a inovației.

#### BIBLIOGRAFIE

1. IFLADigitalReference Guidelines.-ifla-journal-35-2\_2009.pd. Disponibil: [www.ifla.org/files/hq/.../ifla-journal/ifla-journal-35-2\\_2009.pd](http://www.ifla.org/files/hq/.../ifla-journal/ifla-journal-35-2_2009.pd)
2. Gilles Gallichan. La bibliotheque du pouvoir et le pouvoir de la bibliotheque: à propos d'unessai de Robert Damien. //Documentation e bibliothcques de France, 34, nr. 2/3, 1989, p. 252.
3. Corghenci Ludmila. Bibliotecarul și biblioteca: aspecte ale eficienței profesionale/Ludmila Corghenci.-Ch.: Epigraf SRL, 2009, p. 79.
4. Ghinculov Silvia. Managementul informațional în instituțiile infodocumentare/ Silvia Ghinculov; red. Ala Rusnac.-Ch.: Epigraf SRL, 2007, p. 55.
5. Library Collection Development Policy: Guide. Developed by the USARB LNSS/Project Team. Bălți, 2018.
6. Politica de dezvoltare a colecțiilor Bibliotecii Științifice AAP aprobată prin Hotărârea Senatului Academiei de Administrare Publică din 18 octombrie 2018: Proces-verbal nr. 1/10 din 18 octombrie 2018. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/politica-de-dezvoltare-colec%C8%9Biilor-bibliotecii-%C8%99tiin%C8%9Bifice-academiei-de-administrare-public%C4%83>
7. Zecheru Mihaela. Biblioteca parlamentară în societatea contemporană: considerații generale/Mihaela Zecheru//Biblioteca.-2007, nr. 1, p. 17.
8. Osoianu Vera. Biblioteca viitorului: contururi noi pe fundament vechi//Magazin bibliologic, 2005, nr. 1-2, p.72-79.

## SUBIECTE ACTUALIZATE ÎN DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI RACORDATE LA NOILE CERINȚE ALE MANAGEMENTULUI PROPRIETĂȚII PUBLICE

### UPDATED TOPICS IN THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS CONNECTED TO THE NEW REQUIREMENTS OF PUBLIC PROPERTY MANAGEMENT

Aliona GÎȚU,  
metodist, Departamentul dezvoltare profesională,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*In spite of some deficiencies related to the patrimonial decentralization, the delimitation of the property assets, state registration, administration, privatization provides a legal and regulatory framework allowing the public administration authorities to manage, inventory, record, in the national or local public interest. However, public administration authorities face with a multitude of economic, legal, financial, institutional, organizational and attitude difficulties. A tool to eliminate these difficulties is the professional training of officials in charge of this field.*

**Keywords:** public property, public administration, professional development, training.

Discuțiile ce țin de necesitatea managementului eficient al proprietății publice se întâlnesc neconținut, la diferite niveluri ale autorităților publice. Cu toate acestea, chiar și privirea superficială a abordărilor existente în evaluarea eficienței gestionării patrimoniului public înregistrate în cadrul juridic și practic, indică, pe de o parte, existența unor diferențe semnificative în înțelegerea ipotezelor care stau la baza elementelor interpretabile și contradictorii identificate în actele legislative și normative, pe de altă parte, fiind dorința de a simplifica o astfel de evaluare, reducând-o la o eficiență economică.

În acest context actualitatea studierii subiectului managementului eficient al proprietății publice rămâne a fi una actuală în contextul naturii și scopului proprietății în mediul social și al statului. Care este eficacitatea managementului în general și în special a managementului proprietății publice? Care este rolul în acest proces al autorităților administrației publice?

Managementul reprezintă ansamblul activităților de organizare, de conducere și de gestiune, deci acceptarea subiectului de gestionare, în cazul dat autoritățile administrației publice, a angajamentelor față de persoane fizice și juridice, a populației, reprezentanților businessului etc. Sub aspectul eficienței managementului se presupune gradul de satisfacție așteptărilor persoanelor fizice, persoanelor juridice etc., precum și a rezultatelor obținute.

În acest context, potrivit concluziilor autorilor manualului «Государственная политика и управление», ce vizează eficacitatea în conceptul noului management public, autorii menționează că eficacitatea managementului public este determinată de satisfacerea necesităților societății. Eficiența deciziilor este determinată de raportul rezultatelor pozitive (predominarea consecințelor pozitive asupra celor negative) și a costurilor eligibile, creșterea satisfacției societății poate fi un

indicator al faptului că managementul public este eficient. Rezultă că managementul public este gestionarea pentru obținerea rezultatelor. În pofida faptului că toate activitățile din domeniul administrației publice pot fi măsurate cu precizie, în principiu, conceptul noului management public conține ideea posibilității de evaluare a activității structurilor de stat și a programelor utilizând următoarele noțiuni: „productivitatea”, „eficacitatea” [3, pag. 220-221].

Gestionarea eficientă nu poate fi scopul managementului, deoarece ar însemna axarea nu atât pe rezolvarea problemelor, dar pe dezvoltarea însăși a sistemului de management. Obiectivele managementului sunt direct legate de obiectivele strategice ale organismelor de stat. Aceste obiective sunt, de obicei, fixate în strategiile de dezvoltare a unui sau altui teritoriu (în planurile strategice, conceptele de dezvoltare socioeconomică durabilă și alte documente similare). În același timp, obiectivele autorităților publice sunt în legătură directă cu capacitatea juridică specială și normele legale, care determină sarcinile autorităților publice. În ceea ce privește proprietatea publică, principiul capacității juridice speciale (este permis doar ceea ce este prescris și prevăzut în mod direct) este transformat în principiul scopului special (în proprietatea unei formațiuni publice poate fi doar cea ce este evident, în mod direct necesar pentru rezolvarea problemelor publice și satisfacerii interesului public). Aceste premise influențează semnificativ la definirea obiectivelor de gestionare a proprietății de stat.

Managementul proprietății reprezintă un set de acte legislative, normative, administrative și acțiuni economice ale autorităților administrației publice centrale/ locale care au efect asupra obiectelor de proprietate, care sunt unite prin politici comune și vizează dezvoltarea echilibrată a culturii organizaționale. În statele cu economie de piață, inclusiv în Republicii Moldova, există două forme de proprietate: publică și privată. Aceste două forme ale dreptului de proprietate sunt indicate expres la alin. (1) al art. 9 și la alin. (1) al art. 126 din Constituția Republicii Moldova [1] potrivit cărora proprietatea în Republica Moldova este de două feluri:

- publică;
- privată.

Legislația Republicii Moldova concretizează că proprietatea publică [2, art. 2] cuprinde totalitatea bunurilor domeniului public și a bunurilor domeniului privat ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale, inclusiv ale unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Misiunea proprietății publice se caracterizează prin rezolvarea sarcinilor civile în corespondență cu competențele autorităților. Evident este faptul că obiectivele managementului proprietății publice sunt derivate din scopurile și obiectivele implementate de autorități publice. Proprietatea publică, cu caracterul ei public, are drept scop satisfacerea necesităților colective. Proprietatea publică nu poate fi caracterizată ca una profitabilă. Acest fapt constituie o diferență fundamentală proprietății publice de la alte forme de proprietate. Însă în niciun caz nu trebuie de interpretat acesta ca utilizarea inefficientă a bunurilor în domeniul public din punct de vedere economic, dimpotrivă, această abordare presupune gestionarea rentabilă a acestor proprietăți (care derivă din esența și natura juridică a instituțiilor publice în societate modernă). Prioritar pentru proprietatea publică este principiul așa-numitei „eficiențe sociale”. Astfel, sarcina de bază instituțiilor de stat în sfera managementului proprietății publice, nu este garantarea unui profit maxim, ci utilizarea optimă (inclusiv din punct de vedere economic) proprietății publice pentru soluționarea sarcinilor publice. Totodată, sub aspectul „eficienței” managementului proprietății publice se înțelege obținerea anumitor caracteristici care asigură nivelul necesar de prestare a serviciilor, dezvoltării planificate a infrastructurii, realizării obiectivelor prioritare ale administrației publice, datorită eficacității economice (de exemplu, cu resurse financiare minime sau puțin reduse). [5]

Deci eficiența managementului proprietății publice depinde de eficacitatea autorităților fie la nivelul central sau local. Realitățile juridice actuale obligă autoritățile administrației publice

centrale și, nu în ultimul rând, autoritățile administrației publice locale, să asigure administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică în cel mai eficient mod, având în vedere interesele generale ale societății sau, după caz, interesele comunităților locale, în funcție de forma proprietății publice (de stat sau a UAT). [4, pag. 7]

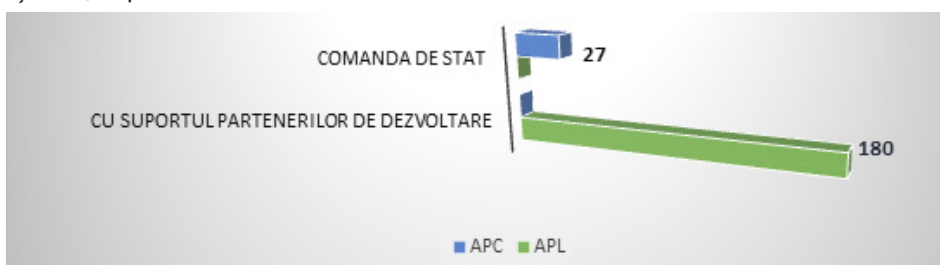
În pofida faptului că pe parcursul anilor în Republica Moldova au fost aprobate mai multe acte legislative și normative care reglementează modul de evidență, gestionare, folosință și administrare a proprietății publice, autoritățile publice se confruntă în continuare cu o multitudine de dificultăți cu caracter economico-juridic, financiar, instituțional, organizatoric în administrarea proprietății publice. Confuzia, contradicțiile, greșelile și consecințele acestora afectează grav interesele și drepturile patrimoniale.

În acest context, un instrument în soluționarea acestor probleme este instruirea funcționarilor. Un sistem eficient de dezvoltare profesională este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel scontat de performanță a funcționarilor. Formarea profesională permite obținerea noilor cunoștințe, competențe și abilități. Obiectivele principale ale programelor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici sunt:

- modernizarea administrației publice;
- sporirea eficienței administrației publice și reducerea costurilor prin oferirea unor servicii mai bune și mai puțin costisitoare;
- contribuirea la perceperea de către funcționarii publici a cetățenilor ca clienți, consumatori ai serviciilor administrației publice, la realizarea deschiderii și accesibilității serviciului public;
- contribuirea la ridicarea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității unui comportament etic, precum și la reducerea corupției.

Astfel, începând cu anul 2017, pe piața prestării serviciilor de dezvoltare profesională în Republica Moldova a avut loc lansarea noului program de instruire a funcționarilor, în domeniul proprietății publice, cu genericul „Managementul proprietății publice” care este și actualmente furnizat de către Academia de Administrare Publică. Activitățile de instruire la acest modul sunt realizate la comanda de stat și cu suportul financiar al proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”, implementat de către Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).

Beneficiarii acestor instruirii sunt funcționari responsabili de înregistrarea, gestionarea și administrarea proprietății publice. În cadrul acestor instruirii și-au dezvoltat competențele 207 funcționari, după cum urmează.



Pe durata realizării instruirii participanții au posibilitate să studieze nu doar aspectele generale ale managementului proprietății publice, evidența contabilă a bunurilor proprietate publică, a bunurilor mobile și imobile, inventarierea bunurilor proprietate publică, Cadastrul Funcțional Urban, dar și să participe în discuții în grup, soluționarea studiilor de caz concrete, schimbul de experiență care facilitează însușirea materialului, precum și formarea abilităților și atitudinilor la participanții în procesul de instruire. Un alt avantaj al acestor programe de instruire este posibilitatea de comunicare nu doar între formator și funcționarul instruit, ci și comuni-

carea participant – participant, lucrul care oferă oportunitatea unui schimb reciproc de practici acumulate (atât pozitive, cât și negative) și, în general, a experienței în domeniul proprietății publice.

Astfel, 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. Este necesară îmbunătățirea continuă a sistemului de învățământ profesional al funcționarilor publici nu doar la compartimentul proprietății publice, ci și în alte domenii. Un personal calificat al serviciului public este cheia succesului în creșterea nivelului de viață și a interacțiunii adecvate între populație și instituțiile de stat.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția RM din 29.07.94 (art. 9, 46, 54, 109, 126, 127, 128). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea Republicii Moldova nr. 121-XVI din 04.05.2007 privind administrarea și deetatzarea proprietății publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 90-93/401 din 29.06.2007.
3. Л. В. Сморгунов. „Государственная политика и управление”. Часть 1. Концепции и проблемы: учебник для бакалавриата и магистратуры, Издательство Юрайт, 2018, стр. 395.
4. Managementul proprietății publice: Ghidul autorităților publice locale / Ilie Teacă, Andrei Rusu, Veaceslav Bulat; Guvernul Republicii Moldova, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN Women). - Chișinău: S. n., 2015. (Tipografia „Bons Offices”), p. 220.
5. Соловьёв М.М., Кошкин Л.И. Журнал „Менеджмент в России и за рубежом” №4, 2008.
6. Veaceslav Bulat. Ghid practic „Managementul proprietății publice”, Chișinău, 2018, p.146.

## SOLUȚIONAREA CONFLICTELOR PRIN STRATEGII DE PREVENIRE, REDUCERE ȘI REZOLVARE

### SOLVING CONFLICTS THROUGH PREVENTION, REDUCTION AND RESOLUTION STRATEGIES

**Tatiana NAIZAMBAEV,**  
metodist, Departamentul dezvoltare profesională,  
Academia de Administrare Publică

#### SUMMARY

*Conflict is one of the most widespread phenomena in people's life and communication. The emergence of conflicts is due exclusively to dysfunctions in the organization's mechanisms, violation of some principles and rules of scientific management. Successful resolution of conflict situations also requires identification and awareness of the causes of conflicts in order to be able to act in order to use the positive effects positively and to reduce as far as possible the negative consequences. There are multiple ways to resolve conflicts: dominance - solving the conflict in favor of a party that is completely satisfied while the other party is completely unsatisfied; compromises - partial satisfaction of both parties; integration - full satisfaction of both sides and separation of conflicting parties.*

**Keywords.** Organization, group, conflict, strategy, manager.

Deoarece organizația reunește în grupuri de muncă indivizi cu personalitate, mentalități, educație, sisteme de valori și comportamente diferite, menținerea unei armonii perfecte nu poate fi decât o iluzie. Conflictul este unul dintre cele mai răspândite fenomene în viața și în procesul de comunicare al oamenilor. De-a lungul întregii istorii oamenii nu au putut trăi fără a avea conflicte, începând cu certuri nesemnificative și terminând cu războaie.

Conflictul este o stare tensională care apare atunci când două sau mai multe părți din cadrul organizației trebuie să intre în interacțiune pentru a îndeplini o sarcină, a lua o decizie și a realiza un obiectiv, sau a soluționa o problemă, și [2, p. 463]:

- Interesele părților sunt diferite;
- Acțiunile unei părți determină reacții negative la alții;
- Părțile, incapabile să soluționeze controversa, se critică reciproc.

Ca urmare, părțile aflate în conflict își influențează colegii, colaboratorii sau prietenii. Aceștia fie că se alătură grupului, fie că rămân în expectativă. Atâta timp cât conflictul rămâne nerezolvat, performanțele organizației sunt afectate, relațiile de muncă ale celor implicați direct și prin extensiune ale întregului grup sunt deteriorate.

Abordarea clasică a conflictului interpersonal sau intergrupuri consideră că apariția acestuia se datorează, exclusiv, unor disfuncționalități în mecanismele organizației, încălcării unor principii și reguli ale managementului științific. Declanșarea și consumarea conflictelor era percepută ca extrem de dăunătoare, consumatoare de energie și de timp.

Soluționarea cu succes a situațiilor conflictuale impune, de asemenea, identificarea și conștientizarea cauzelor conflictelor pentru a se putea acționa în vederea folosirii corespunzătoare a efectelor pozitive, precum și a reducerii pe cât posibil a consecințelor negative. Deși

sursele conflictelor sunt deosebit de variate, după Sam Deep și Lyle Sussman, cauzele esențiale ale conflictelor sunt [3, p. 121]:

- puncte de vedere diferite asupra obiectivelor prioritare, existența unor scopuri sau obiective diferite ducă în mod frecvent la conflicte de interese sau de priorități chiar atunci se urmărește realizarea aceluiași scopuri organizaționale;
- puncte de vedere diferite asupra metodelor folosite, persoanele sau grupurile pot avea obiective comune, dar păreri diferite în ceea ce privește modul de realizare a acestora;
- diferențe în modul de percepere sau în sistemul de valori, majoritatea conflictelor rezultă din modul diferit din care oamenii văd realitatea, oamenii tind să acționeze pe baza a ceea ce percep a fi realitate, iar conflictele apar tocmai datorită faptului că nu toți vedem aceeași realitate;
- lipsa de comunicare sau comunicarea defectuoasă, care duce la apariția unor neînțelegeri, în astfel de situații singura cale de soluționare a conflictului o reprezintă cooperarea care permite fiecărei părți să afle poziția și argumentele celeilalte părți;
- competiția privind resursele insuficiente, caracterul limitat al resurselor organizaționale și dependența de astfel de resurse pot genera competiții care se pot transforma în conflicte;
- diferențe de putere, statut și cultură, în situațiile în care părțile diferă semnificativ în putere, statut și cultură;
- competiția pentru supremație se manifestă atunci când o persoană încearcă să întreaacă sau să eclipseze o altă persoană;
- ambiguitatea, scopurile și obiectivele ambigue, imprecizia în stabilirea sarcinilor, autorității și responsabilității unor posturi sau compartimente, lipsa de claritate în transmiterea deciziilor sau prezentarea deformată a realității sunt surse de conflict;
- natura activităților și interdependența sarcinilor sunt surse potențiale de conflict când indivizii, grupurile sunt reciproc dependente pentru îndeplinirea propriilor obiective, ceea ce necesită interacțiunea părților astfel încât acestea să-și poată coordona interesele.

O mulțime de conflicte apar din cauza că vrem ceva de la cei din jur, venim cu niște pretenții, iar aceștia nu se prea grăbesc să ne facă pe plac. Comunicarea cu un om căruia toți îi sunt obligați cu ceva, nu e ușoară și nici plăcută.

Modalitățile de comportament în situațiile de conflict pot fi următoarele [4, p. 535]:

- presiunea (insistența, constrângerea, agresivitatea, folosirea autorității, atingerea scopului prin orice modalitate);
- retragerea (evitarea conflictului);
- supunerea (adaptarea, cedarea, refuzul de a lupta, renunțarea la interesele proprii);
- compromisul (cedări reciproce, căutarea căii de mijloc);
- colaborarea (luarea în considerație a intereselor reciproce și găsirea unei soluții reciproc acceptabile).

Problema soluționării situațiilor conflictuale s-a aflat permanent în atenția specialiștilor în domeniu. În acest sens, mai mulți specialiști în domeniu au elaborat o multitudine de strategii privind comportamentul oamenilor în situații de conflict. Soluționarea constructivă a conflictului depinde de mai mulți factori, și anume:

- percepția obiectivă a conflictului;
- accesibilitatea și eficacitatea dialogului;
- crearea unei atmosfere de încredere reciprocă și de colaborare.

Specialiștii în domeniu K. Thomas și R. Kilmann au abordat mai multe strategii de comportament care pot fi folosite în situații conflictuale [6, p. 175].

**Strategia concurenței.** Este aplicată de persoana care are o voință puternică, autoritară, care nu este interesată să coopereze cu partea adversă, dar face eforturi pentru satisfacerea intereselor proprii.



**Strategia cooperării.** Presupune că, apărând interesele unei părți, trebuie să se ia în calcul și interesele celeilalte părți. Această strategie este mai dificil de aplicat deoarece necesită un timp mai îndelungat și presupune, în același timp, elaborarea unei decizii reciproc avantajoase. Această strategie poate fi aplicată în situațiile când:

- trebuie găsită o decizie comună, dacă fiecare opinie este importantă și nu permite soluții de compromis;
- există relații stabile, de lungă durată și interdependente între părți;
- părțile au abilitatea să se asculte și să-și exprime interesele proprii;
- este necesară integrarea opiniilor.

**Strategia compromisului.** Esența acesteia constă în faptul că părțile tind să soluționeze divergențele prin cedări reciproce. Compromisul pune preț pe determinarea regulilor de schimb reciproc. Această strategie poate fi folosită în situațiile când:

- ambele părți au argumente justificate și dețin putere similară;
- satisfacerea dorinței nu are importanță majoră;
- compromisul permite să obții ceva decât să pierzi totul.

Capacitatea de compromis se prețuiește la un nivel înalt în situații administrative, deoarece reduce la minimum ostilitatea și urgentează soluționarea conflictului, satisfăcând ambele părți.

**Strategia ignorării.** Această strategie se aplică în cazul când problema nu este importantă pentru una dintre părți și nu merită să se cheltuiască prea mult efort și timp pentru soluționarea acesteia. Strategia ignorării presupune că persoana încearcă pe cât e posibil să evite conflictul. Poate fi aplicată în situațiile când:

- izvorul discordanțelor este trivial și nesemnificativ în comparație cu alte probleme mai importante;
- câștigarea timpului pentru a studia situația și a primi informație suplimentară pentru a lua o anumită decizie;
- subalternii să rezolve pot singuri problema.

Această strategie nu trebuie considerată ca una ce evită responsabilitatea. În realitate, amânarea sau evitarea poate fi o reacție adecvată la situația de conflict, când aceasta se rezolvă de sine stătător sau când se poate ocupa ulterior de acest lucru, în cazul deținerii informațiilor suficiente și a dorinței de a o rezolva.

**Strategia adaptării.** Presupune ca o parte să acționeze în concordanță cu cealaltă parte. Această strategie este aplicată în situațiile când:

- problema principală constă în restabilirea liniștii și stabilității și nu în rezolvarea conflictului;
- subiectul divergențelor nu este important și nu este deranjant.

Managerii au un rol important privind menținerea unui climat social favorabil de muncă, stimularea situațiilor conflictuale, precum și soluționarea acestora. În situațiile de conflict managerii trebuie să aplice anumite reguli de comportament, și anume:

- realizarea lucrului cu tact și cu multă atenție;
- ascultarea cu atenție și până la sfârșit pe cei care vorbesc;
- concluziile și promisiunile nu se fac în grabă, luarea deciziei numai după o analiză detaliată.

Unii autori sugerează necesitatea luării în considerație de către manager a trei niveluri de apreciere a intervenției sale în soluționarea unui conflict, și anume:

- nivelul strategic, care vizează alegerea corectă a scopului;
- nivelul tactic, care presupune alegerea corectă a metodei de soluționare;
- bunul-simț, care presupune ca managerul să nu confunde elementele strategice cu cele tactice.

Managerii eficienți se consideră acei care reușesc să prevină conflictele. În acest sens, abilitatea managerului de a preveni conflictele depinde de [1, p. 403]:

1. *Arta conducerii*. O parte din activitatea managerului constă în soluționarea divergențelor care apar. Multe divergențe sunt soluționate la timp și nu generează într-un conflict propriu-zis. Anume prevenirea conflictelor și soluționarea lor în stadiul incipient constituie o artă a managerului.

2. *Atitudinea față de conflicte*. Atitudinea managerului față de conflicte trebuie să fie diferită. În cazul conflictelor constructive managerul trebuie să aibă o atitudine și cu totul alta în cazul unui conflict distructiv.

3. *Adoptarea unor măsuri de prevenire a conflictului*. Aceasta se referă la următoarele: preocuparea permanentă în vederea îmbunătățirii condițiilor de muncă, perfecționării sistemului de salarizare, îmbunătățirea procesului de producție etc.; respectarea strictă a legislației din domeniul muncii; luarea la evidență a doleanțelor subalternilor etc.

Rezolvarea conflictelor înseamnă că toate părțile implicate ajung în mod liber la un acord după ce au redefinit și reperceput relațiile dintre ei și după ce au făcut evaluarea, adică au examinat și au luat în calcul toate elementele relevante ale relațiilor.

Soluționarea conflictelor depinde de anumite opțiuni strategice. Rezolvarea conflictelor depinde în mare măsură de conștientizarea lor. Primul pas în arta rezolvării conflictului este de a privi conflictul ca pe o oportunitate și de a căuta indicele conflictului.

Există o relație reciprocă între cooperarea eficientă și soluționarea constructivă a conflictului. Relațiile de bună cooperare facilitează soluționarea constructivă a conflictului, abilitatea de a soluționa constructiv conflictele inevitabile care apar pe timpul cooperării, facilitează supraviețuirea și adâncirea relațiilor de cooperare.

Modalități de rezolvare a conflictelor sunt multe. Abordarea clasică propune patru căi de rezolvare:

1. Stăpânirea – soluționarea conflictului în favoarea unei părți care este complet satisfăcută în timp ce cealaltă parte este complet nesatisfăcută.

2. Compromisuri – satisfacerea parțială a ambelor părți.

3. Integrarea – satisfacerea completă a ambelor părți.

4. Separarea părților aflate în conflict.

Pentru descrierea tipurilor de comportament în situații de conflict K. Thomas utilizează un model bidimensional de reglare a conflictelor, factorii căruia sunt: cooperarea care se concentrează pe atenția persoanei față de interesele altora; și perseverarea, accentul se pune pe propriile interese. În conformitate cu acești doi factori K. Thomas evidențiază următoarele strategii de soluționare a conflictelor [6, p. 220]:

1. Confruntarea – urmărirea propriilor scopuri, neținând cont de nevoile celuilalt: dominarea, folosirea diferitelor metode pentru tensionarea oponentului (inclusiv psihologic). Persoana care alege această strategie percepe situația ca victorie sau înfrângere, ocupă o poziție ferm fixată.

2. Evitarea – subiectul nu ia nicio atitudine față de conflict, el nu-și urmărește interesele, nici pe ale celorlalți, se stăruie să nu ia nicio responsabilitate asupra sa, nu acordă atenție contradicțiilor, consideră conflictul ca ceva absurd.

3. Colaborarea – acțiunile sunt, de obicei, orientate spre căutarea unei soluții care ar satisface interesele atât uneia dintre părți cât și ale celeilalte. Persoana care alege această strategie, optează pentru o discuție care ar duce la o hotărâre adecvată.

4. Acomodarea – individul își neglijează propriile interese pentru a le satisface pe ale celuilalt, acesta este prototipul sacrificiului de sine. Persoana este de acord cu toate propunerile, pretențiile, învinuirile, tinde să-l susțină pe altul, să nu-i atingă sentimentele.

5. Compromisul – scopul este de a găsi o soluție rapidă, reciproc avantajoasă sau să satisfacă parțial ambele părți.

La evitarea conflictului niciuna dintre părțile oponente nu obține succes. La concurență,

adaptare, compromis sau un participant câștigă și altul pierde, sau ambii pierd și numai în situația de colaborare ambele părți câștigă.

Alte metode de soluționare a conflictelor [5, p. 223]:

- *Concilierea*, care este efectuată de o persoană neutră, sau o comisie de conciliere și presupune organizarea de discuții între părțile aflate în conflict, în scopul armonizării pozițiilor acestora și ajungerii la un anumit acord.

- *Medierea* solicită intervenția unei persoane sau comisii neutre care anchetează conflictul social, analizează pozițiile, părțile, iar în final propune acestora o soluție pentru rezolvarea respectivului conflict.

- *Arbitrajul* constă în soluționarea conflictului de către unul sau mai mulți arbitri, stabiliți de comun acord de către părțile opozante. Decizia arbitrului este însă obligatorie pentru părțile aflate în conflict (ținând cont de faptul că acestea au acceptat atât procedura arbitrajului, cât și pe respectivul arbitru).

În literatura de specialitate găsim următoarele elemente centrate pe soluționarea conflictelor:

1. Cunoașterea tipului de conflict. Diferite tipuri de conflict necesită tipuri diferite de strategii și tactici.

2. Neutilizarea violenței, deoarece violența naște violență.

3. Conflictul trebuie înfruntat și nu evitat.

4. Evitarea etnocentrismului: înțelegerea și acceptarea realității diferențelor culturale.

5. Diferența clară între „interese” și „poziții”, pozițiile pot fi opuse, dar interesele pot să nu fie opuse.

6. Cercetarea intereselor proprii și pe ale celuilalt pentru a identifica interesele comune și compatibile.

Din multitudinea de modalități de soluționare a divergențelor s-a dovedit că orice modalitate este eficientă, dacă este aplicată în situația corespunzătoare (adecvată). Important este să determini cum vrei să închei situația respectivă, ce vei câștiga, ce vrei să obții. E important să știi: oricât de dificilă ar fi comunicarea cu o anumită persoană, întotdeauna există o soluție.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bîrcă A. Managementul resurselor umane, Editura ASEM, Chișinău, 2005, 522 p.
2. Burduș E., Căprărescu G. Fundamentele managementului organizației, Editura Economică, București, 1999, 512 p.
3. Deep S. Sussman L. Secretul oricărui succes: să acționăm inteligent, Editura Polimark, București, 1996, 380 p.
4. Manolescu A. Managementul resurselor umane, Editura Economică, București, 2001, 560 p.
5. Nicolescu O. Managerii și managementul resurselor umane, Editura Economică, București, 2004, 464 p.
6. Thomas K. W. Conflict and negotiation in organizations în M. D. Dunnette & L. M. Hough (Eds), Handbook of industrial and organizational psychology, vol. 3, Palo Alto CA: Consulting Psychologists Press, 1992.

## SUMAR

### Oleg BALAN

Cuvânt înainte. Academia – promotor al ideilor științifice în domeniul administrării publice .....3

## SESIUNE PLENARĂ

### Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Capacitățile administrației publice locale în soluționarea problemelor comunităților locale .....5

### Tatiana TOFAN

Noile tendințe în fundamentarea deciziilor administrative în managementul public .....10

## ATELIERUL I MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

### Constantin SOLOMON

Contribuția administrației publice la reglementarea proceselor migraționale din Republica Moldova .....15

### Aurel SÎMBOTEANU

Administrația publică din spațiul actual al Republicii Moldova: între tradiție, erori istorice și contemporaneitate .....24

### Angela ZUBCO

Recomandări teoretico – practice privind soluționarea litigiilor dintre autoritățile publice și persoanele private .....30

### Natalia ȘTEFÎRȚĂ

Модернизация государственного управления, роль аудита и внутреннего контроля в антикризисном управлении .....35

### Ion DULSCHI

Dimensiuni etice ale culturii profesionale a funcționarilor publici .....39

### Angela ZELENSCHI

Motivația profesională a funcționarilor publici .....42

### Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Rolul asistenței externe în consolidarea capacității administrației publice .....48

**Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

Considerații privind noțiunea de interfață politico-administrativă .....53

**Natalia ȘTEFÎRȚĂ**

Modernizarea administrației publice, determinarea vulnerabilității din sectorul bancar și aplicarea măsurilor de reglementare macroproductivă .....58

**Violeta TINCU**

Calitatea serviciilor publice – considerațiuni generale și sisteme de management .....65

**Tatiana CASTRAȘAN**

Personalul administrației publice locale în condițiile descentralizării în Republica Moldova .....69

**Veaceslav BULAT**

Premise pentru dezvoltarea cooperării intercomunale în Republica Moldova .....74

**Magdalena-Ioana ILIE**

Promovarea egalității de gen în administrația publică din România .....79

**Constantin BUSUIOC**

Monitorizarea de către ONG-uri a alegerilor parlamentare din Republica Moldova din 24 februarie 2019 .....83

**Oleg BAXAN**

Aspecte conceptuale privind buna guvernare .....90

**Ion POPOVICI**

Metode de evaluare a calității guvernării .....93

**Dinu MANOLE**

Buna guvernare: cheia dezvoltării durabile în administrația publică locală din Republica Moldova .....98

**Mihail LUPAȘCU**

Dezvoltarea durabilă a comunităților umane .....103

**Boris BĂLUȚEL**

Controlul și responsabilizarea în administrația publică .....108

**Ana VARZARI**

Factorii determinanți ai sistemului de management al performanței .....112

**Alexandru TOMA**

Aspecte teoretice despre definirea obiectivelor și rezultatelor proiectelor și programelor în administrația publică .....116

**Nicolae BARBUȚA**

Unele aspecte privind managementul resurselor umane în domeniul administrației publice .....121

**Vasile BOGHIAN**

Asigurarea principiului stabilității funcționarilor publici din România .....126

**Alina SEVERIN**

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici: premisă a eficienței administrației publice .....131

**Grigore CARPOVICI**

Eficiența activității autorităților administrației publice – factor de îmbunătățire a mediului de afaceri în Republica Moldova .....135

**Nicolae OLARAȘU**

Protecția consumatorilor și supravegherea pieței – dimensiuni ale politicilor de stat de calitate .....141

**Andrei BEDROS**

Modalități de constituire și evoluție a interesului public .....145

**Ion MELEȘTEAN**

Sunt partidele politice motivate de „interesul personal” sau de „interesul public”?.....148

**Diana CHIRIAC**

Reforma administrației publice din Polonia pe dimensiunea procesului decizional .....153

**Iurie ȚAP**

Principiile de bază ale administrației publice locale: probleme și soluții .....158

**Vasile COMENDANT**

Valorificarea turismului de către autoritățile publice pentru promovarea patrimoniului cultural național .....164

**Alexandru ȘAVGA**

Descentralizarea administrativă în Republica Moldova: realizări și probleme .....170

**Anastasia ȘTEFANIȚA**

Elemente de autonomie locală în spațiul actual al Republicii Moldova în diferite perioade istorice .....175

**Aliona VEȘCA**

Aspecte ale cercetării turismului în literatura de specialitate .....181

## ATELIERUL II

### PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

#### **Pantelimon VARZARI**

Natura raporturilor dintre elita politică și birocrație prin prisma bunei guvernări .....187

#### **Alexandru ROMAN**

Contribuția diplomației Moldovei din perioada modernă la  
reglementarea raporturilor interstatuale .....192

#### **Nicolae ȚĂU**

Relațiile economice internaționale: teorii și politici.....198

#### **Alexandru GRIBINCEA, Alexandru A. GRIBINCEA**

Analiza piețelor economiilor inovatoare în contextul valorilor europene .....205

#### **Светлана НАУМКИНА**

Системное противодействие неформальной институционализации политики  
как требование времени .....211

#### **Анатолий АХЛАМОВ**

Исследование и прогнозирование миграционных потоков в регионе .....216

#### **Svetlana CEBOTARI, Tatiana-Maria BODEAN**

Integrarea ca fenomen definitoriu al spațiului european .....221

#### **Alexandru GRIBINCEA, Ludmila TABACARU, Daniel PENCEA**

Impactul dezvoltării economice asupra integrării europene .....226

#### **Carolina BUDURINA-GOREACII**

Rolul instituțiilor societății civile din Republica Moldova în asigurarea protecției sociale  
a cetățenilor .....232

#### **Элла МАМОНТОВА**

Внедрение практик общественного участия в политическую культуру  
украинского общества в фокусе евроинтеграционных процессов.....236

#### **Galina ȚURCAN**

Rolul metodei de predare-învățare bazată pe probleme (PBL) în formarea culturii  
politice participative a studenților .....242

#### **Rodica RUSU**

Provocări în menținerea relațiilor între diasporă și țara de origine.....247

#### **Silvia DULSCHI**

Migrație și politici migraționiste: o provocare pentru administrația publică .....252



**Cristina EJOVA, Cristina VORONEANU**

Migrația și dezvoltarea: cazuri de bună practică și controverse .....257

**Alexandru EJOV**

Particularitățile formării imaginii și brandului orașului .....262

**Cristina EJOVA**Activitatea Republicii Moldova privind combaterea și prevenirea terorismului  
la etapa actuală .....267**Corina GRIBINCEA, Alexandru A. GRIBINCEA**

Necesitatea creșterii economiei „verzi” ca premisă de integrare în spațiul european .....272

**Sergiu GARȘTEA**

Comerțul exterior al UE cu țările extraeuropene .....277

**Сергей МОГЫЛДЯ**Особенности управления маркетингом во внешнеэкономической деятельности  
предприятия при проникновении на европейский рынок .....281**Ecaterina DELEU**Rolul generațiilor secunde în contextul schimbărilor sociale generate de procesele  
migraționale .....286**Maxim SANDU**

Avantajele ecologice ale energiei nucleare ale UE .....291

**Dumitru POPILEVSKI**

Securitatea în regiunea extinsă a Mării Negre .....297

**Анатолий ТАЛМАЧ**Синдром «бесплодного плюрализма»: политические партии Молдовы как  
ключевые акторы трансформации политической системы .....302**Татьяна АЛЫМОВА**Влияние политических рисков на процесс европейской интеграции в  
Республике Молдова .....307**Самед САИЕД**Вопрос о статусе Иерусалима в палестино-израильских отношениях и  
позиция мирового сообщества .....313**Natalia IACHIMOV**

Rolul diplomației economice în atragerea investițiilor directe .....317

**Anastasia MALAI**

Numărul unic de urgență 112: practici internaționale de cooperare .....322

## ATELIERUL III

### ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

#### **Геопре КОСТАКИ**

Принцип законности – основа безопасности личности .....326

#### **Eugenia COJOCARI, Liliana DANDARA**

Natura juridică a magazinajului și particularitățile acestuia în economia de piață .....331

#### **Nicolae ROMANDAȘ**

Repere privind aplicarea normelor juridice în reglementarea relațiilor de muncă .....338

#### **Р. А. ШЕПЕНКО**

Состав участников налоговых правоотношений и правовое регулирование  
налогового контроля в Грузии и Российской Федерации .....344

#### **Gheorghe COSTACHI, Irina IACUB**

Scurte reflecții asupra unor dimensiuni ale securității (securitatea națională vs  
securitatea statului) .....349

#### **Рита МУРЗАКОВА, Динара МИНИГУЛОВА**

Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей  
при осуществлении проверочных мероприятий: пределы применения  
федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ .....355

#### **Tatiana MACOVEI**

Protecția vieții private a salariatului la locul de muncă .....363

#### **Valeriu ZUBCO**

Aspecte de relevanță privind principiile ce guvernează contenciosul administrativ în  
contextul Codului administrativ al Republicii Moldova .....368

#### **Андрей КРУПНИК, Алла ОРЛОВА**

Реализация национальной стратегии содействия развитию гражданского  
общества через региональные программы .....375

#### **Elena BOTNARI**

Prezumția cunoașterii actelor normative – exigența statului de drept .....379

#### **Ludmila ȚARANU**

Aspecte privind schimbarea identității de gen a persoanei fizice în  
Republica Moldova .....383

**Ioan TICU**

Aspecte teoretice privind evoluția fenomenului migraționist în spațiul comunitar european .....386

**A. A. ДАВЛЕТБАЕВ**

Налоговая оптимизация с помощью „самозанятых” граждан .....393

**Лия НАНИ**

Правовое регулирование налогообложения в Европейском Союзе .....397

**Teodorina GORIUC**

Unele aspecte privind principiile flexisecurității raporturilor de muncă .....402

**Andrei FURCULIȚA**

Oportunitățile stabilirii raporturilor juridice de muncă între angajatorii din Republica Moldova și cetățenii străini .....406

**Ruslan IANCIU**

Reflecții doctrinare privind încetarea contractului individual de muncă .....409

**Petru LOGHINESCU**

Cadrul normativ național privind dreptul de proprietate .....414

**Mihăiță-Cristinel TRIBOI**

Reglementări juridice privind protecția aerului din perspectiva schimbărilor climaterice la nivel global .....419

**Oleg SPÂNU**

Originea și evoluția conceptului de nediscriminare.....425

**Daniela PÎRȚU**

Evoluția politicii comunitare în materia drepturilor omului la un mediu sănătos .....431

**Mihai-Claudiu POPOVICI**

Criminalitatea internațională în contextul globalizării .....439

**Mariana NISTOR**

Egalitatea: concept, ipostaze și reglementare constituțională .....446

## ATELIERUL IV

### TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC

### ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV

### BAZAT PE CUNOAȘTERE

**Elena VACULOVSKI**

Aspecte referitoare la dezvoltarea durabilă a mediului urban din Republica Moldova .....454

**Oleg FRUNZE**

Metode de estimare a nivelului de leadership .....458

**Maria STRECHII**

Rolul micului business în economia contemporană .....463

**Valentina ROTARU**

Particularitățile auditului intern în cadrul Institutului Mamei și Copilului .....466

**Lidiia KARPENKO**International experience of implementation of the state financial control mechanism  
in Ukraine: practice of application .....470**Ala GRECU**Particularitățile dezvoltării profesionale a resurselor umane din sistemul sănătății  
al Republicii Moldova .....475**Melania DORUC**

Rolul comunicării organizaționale în prestarea serviciilor medicale .....479

**Corina GRIBINCEA**

Managementul economiei „verzi” prin prisma ecologică .....482

**Oleg FRUNZE, Cristina PASCARI**Valorificarea dimensiunii de gen în sectorul de apărare din perspectiva  
managementului resurselor umane .....486**Dinu MANOLE, Veronica BUTNARU**

Politicile Uniunii Europene cu impact asupra economiei sociale .....491

**Petru RĂBDĂU**

Specificul procesului strategic în administrația publică locală .....497

**Vladimir TROFIMOV**Energia regenerabilă - prioritate pentru asigurarea securității energetice a  
Republicii Moldova.....502**Natalia STANILA, Tatiana TOFAN**

Perspectivele leadership-ului în administrația publică locală .....505

**Veronica HOMOV**Activități de combatere a neconformității fiscale în  
Republica Moldova .....510

## ATELIERUL V

### ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

#### **Ion CIOBANU, Ana JOSAN-ȚARANU**

Asigurarea transparenței decizionale prin implementarea sistemului electronic de achiziții m-tender în Republica Moldova .....514

#### **Peter DOSTÁL, Zuzana JANKOVA**

Fuzzy goal programming approach to decision making: case of Moldova stock exchange .....520

#### **Ion CIOBANU**

Percepția alegătorului privind implementarea votului prin internet în Republica Moldova .....527

#### **Mihai GRECU**

Aspecte metodologice privind interoperabilitatea soluțiilor de e-guvernare .....532

#### **Tatiana NEGRUȚA**

Necesitatea modificării și modernizării proceselor operaționale din domeniul de stare civilă prin implementarea tehnologiilor informaționale noi .....537

#### **Vadim CEBAN**

Rolul, importanța și necesitatea asigurării securității informațiilor în cadrul organizațiilor .....545

#### **Eugenia CEBOTARU**

Aplicarea dronelor în administrația publică .....549

#### **Tatiana CASTRAȘAN**

Perspective de utilizare a dronelor în Republica Moldova la lichidarea situațiilor excepționale .....556

#### **Natalia BUGA**

Impactul modernizării tehnologiilor informaționale asupra procesului de prestare a serviciilor publice .....561

## ATELIERUL VI

### DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

#### **Laura-Doinița GIORGI, Diana EPURE**

Proiectul Etica - eficiență, transparență și interes pentru conduita din administrația publică din România .....566

**Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA**

Formarea profesională continuă a adulților – componentă indispensabilă a învățării  
pe tot parcursul vieții .....574

**Oxana SCUTELNIC**

Dezvoltarea profesională a personalului angajat în cadrul Inspectoratului  
General al Poliției .....579

**Valeriu KUCIUK**

Conflictul de interese în autoritatea publică  
(paradigmă constituțională – studiu de caz) .....582

**Sergiu OCERETNÎI**

Rolul supervizării în profesionalizarea asistenților sociali .....589

**Irina CIUTAC**

Asigurarea vizibilității evenimentelor de dezvoltare profesională – element important  
în promovarea imaginii Academiei de Administrare Publică .....593

**Elena TATAROV**

Dezvoltarea și îmbunătățirea abilităților de management al timpului în  
activitatea funcționarilor publici .....598

**Viorica ȚARĂLUNGĂ**

Dezvoltarea abilităților de soluționare a conflictelor și prevenirea situațiilor de stres în  
activitatea funcționarilor publici .....602

**Eugenia CEBOTARU**

Instruirea funcționarilor publici în domeniul prestării serviciilor electronice .....607

**Rodica SOBIESKI-CAMERZAN**

Dezvoltarea colecției bibliotecii în sprijinul instruirii funcționarilor publici .....615

**Aliona GÎȚU**

Subiecte actualizate în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici racordate la  
noile cerințe ale managementului proprietății publice .....621

**Tatiana NAIZAMBAEV**

Soluționarea conflictelor prin strategii de prevenire, reducere și rezolvare .....625

## CONTENTS

### **Oleg BALAN**

The academy - promoter of scientific ideas in the field of public administration .....	3
--	---

## PLENARY MEETING

### **ȘAPTEFRAȚI Tatiana**

Capacities of local public administration from the Republic of Moldova in solving the local community problems .....	5
--	---

### **TOFAN Tatiana**

New trends in substantiating the administrative decisions in public management .....	10
--	----

## WORKSHOP I

### **MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION**

### **Constantin SOLOMON**

Contribution of public administration to the regulation of migration processes in the Republic of Moldova .....	15
---	----

### **Aurel SÎMBOTEANU**

Public administration in the current space of the Republic of Moldova: between tradition, historical errors and contemporaneity .....	24
---	----

### **Angela ZUBCO**

Theoretical and practical recommendations on solving litigation between public authorities and individuals .....	30
--	----

### **Natalia STEFIRTSĂ**

Modernization of public administration, the role of audit and internal control in crisis management .....	35
---	----

### **Ion DULSCHI**

Ethical dimensions of the professional culture of civil servants .....	39
--	----

### **Angela ZELENSCHI**

Professional motivation of civil servants .....	42
---	----

### **Tatiana ȘAPTEFRAȚI**

The role of external assistance in strengthening the capacity of public administration .....	48
--	----



**Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

Considerations on the notion of political-administrative interface .....53

**Natalia STEFIRTSA**

Modernization of public administration, determining the vulnerability in the banking sector, and applying macro-productive regulatory measures .....58

**Violeta TINCUI**

Quality of public services - general considerations and management systems .....65

**Tatiana CASTRAȘAN**

The local public administration staff in the conditions of decentralization in the Republic of Moldova .....69

**Veaceslav BULAT**

Prerequisites for the development of inter-communal cooperation in the Republic of Moldova .....74

**Magdalena-Ioana ILIE**

Promoting gender equality in public administration in Romania .....79

**Constantin BUSUIOC**

Monitoring of the parliamentary elections in the Republic of Moldova of 24 February 2019 by NGOs .....83

**Oleg BAXAN**

Conceptual aspects of good governance .....90

**Ion POPOVICI**

Methods of assessing the quality of governance .....93

**Dinu MANOLE**

Good governance: the key to sustainable development in local public administration in the Republic of Moldova .....98

**Mihail LUPAȘCU**

Sustainable development of human communities .....103

**Boris BĂLUTEL**

Control and accountability in public administration .....108

**Ana VARZARI**

The determinant factors of the performance management system .....112

**Alexandru TOMA**

Theoretical aspects regarding the definition of objectives and results of projects and programs in public administration .....116

**Nicolae BARBUȚA**

Some aspects of human resources management in the field of public administration .....121

**Vasile BOGHIAN**

Ensuring the principle of stability of civil servants in Romania .....126

**Alina SEVERIN**

Professional development of civil servants: the premise of the efficiency of public administration .....131

**Grigore CARPOVICI**

The efficiency of the public administration activity - factor for improving the business environment in the Republic of Moldova .....135

**Nicolai OLARASU**

Consumer protection and market surveillance - dimensions of state quality policies .....141

**Andrei BEDROS**

Methods of establishing and developing the public interest .....145

**Ion MELEȘTEAN**

Are political parties motivated by «personal interest» or «public interest»? .....148

**Diana CHIRIAC**

Public administration reform in Poland on the decision-making process dimension .....153

**Iurie ȚAP**

Basic principles of local government: issues and solutions .....158

**Vasile COMENDANT**

Enhancing the value of tourism by public authorities to promote national cultural heritage .....164

**Alexandru ȘAVGA**

Administrative Decentralization in the Republic of Moldova: Achievements and Problems .....170

**Anastasia ȘTEFANIȚA**

Elements of local autonomy in the current space of the Republic of Moldova in different historical periods .....175

**Aliona VESCA**

Aspects of tourism research in specialized literature .....181

## WORKSHOP II

### CURRENT PROBLEMS OF POLITICAL SCIENCE AND THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

#### **Pantelimon VARZARI**

The nature of the relationship between political elite and bureaucracy through  
good governance .....187

#### **Alexandru ROMAN**

Participation of the Moldovan diplomacy from the modern period in the regulation  
of interstate relations .....192

#### **Nicolae ȚĂU**

International Economic Relations: Theories and Policies .....198

#### **Alexandru GRIBINCEA, Alexandru A.GRIBINCEA**

Analysis of the innovative economies markets in the context of  
European values .....205

#### **Svetlana NAUMKINA**

Systemic opposition to informal institutionalization of politics as a requirement of time ....211

#### **Anatoly AKHLAMOV**

Research and forecasting of migration flows in the region .....216

#### **Svetlana CEBOTARI, Tatiana-Maria BODEAN**

Integration as a defining phenomenon of the European area .....221

#### **Alexandru GRIBINCEA, Ludmila TABACARU, Daniel PENCEA**

The Impact of Economic Development on European Integration .....226

#### **Carolina BUDURINA-GOREACII**

The role of civil society institutions in the Republic of Moldova in ensuring citizens'  
social protection .....232

#### **Ella MAMONTOVA**

Introduction of public participation practices in the political culture of the  
Ukrainian society in the focus of European integration processes .....236

#### **Galina ȚURCAN**

The role of problem-based teaching and learning (PBL) method in the formation  
of students' participatory political culture.....242

#### **Rodica RUSU**

Challenges in maintaining relations between the diaspora and the country of origin .....247

#### **Silvia DULSCHI**

Migration and migration policies: a challenge for the public administration .....252

**Cristina EJOVA, Cristina VORONEANU**

Migration and development: cases of good practice and controversy .....257

**Alexandr EJOV**

The peculiarities of forming the city image and brand .....262

**Cristina EJOVA**

The Republic of Moldova's activity on countering and preventing terrorism at the present stage .....267

**Corina GRIBINCEA, Alexandru A. GRIBINCEA**

The need to grow the green economy as a prerequisite for integration into the European space .....272

**Sergiu GARȘTEA**

External trade of the European Union with non-European countries .....277

**Sergey MOGYLDA**

Peculiarities of marketing strategies in the foreign economic activity of an enterprise when entering the European market .....281

**Ecaterina DELEU**

The role of second generations in the context of social change generated by migratory processes .....286

**Maxim SANDU**

The environmental benefits of the European Union's nuclear energy .....291

**Dumitru POPILEVSCHI**

Security in the extended Black Sea region .....297

**Anatoly TALMACH**

Syndrome of "fruitless pluralism": Moldovan political parties as key actors in the transformation of the political system .....302

**Tatiana ALYMOVA**

The impact of political risks on the process of European integration in the Republic of Moldova .....307

**Saied SAIED**

Question of the status of Jerusalem in Palestinian-Israeli relations and the world community opinion .....313

**Natalia IACHIMOV**

The role of economic diplomacy in attracting direct investments .....317

**Anastasia MALAI**

Unique emergency number 112: international cooperation practices .....322

## WORKSHOP III

### THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON BUILDING THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

#### **Gheorghe COSTACHI**

The principle of legality - the basis of personal security .....326

#### **Eugenia COJOCARI, Liliana DANDARA**

The legal nature of the shop and its particularities in the market economy .....331

#### **Nicolae ROMANDAȘ**

Highlights on the application of legal norms in the regulation of labour relations .....338

#### **R. A. SHEPENKO**

Composition of participants in tax legal relations and legal regulation of tax control  
in Georgia and the Russian Federation .....344

#### **Gheorghe COSTACHI, Irina IACUB**

Brief reflections on certain dimensions of security (national security vs.  
state security) .....349

#### **Rita MURZAKOVA, Dinara MINIGULOVA**

Protection of the rights of legal entities and individual entrepreneurs in the  
implementation of verification activities: the limits of application of the Federal  
Law of December 26, 2008 No. 294-ФЗ .....355

#### **Tatiana MACOVEI**

Protection of the employee's private life at the workplace .....363

#### **Valeriu ZUBCO**

Aspects of relevance related to the principles governing the Administrative Code of  
the Republic of Moldova .....368

#### **Andrei KRUPNIK, Alla ORLOVA**

Implementation of the national strategy to promote the development of civil  
society through regional programs .....375

#### **Elena BOTNARI**

Presumption of knowing normative acts - the requirement of legal status .....379

#### **Ludmila ȚARANU**

Aspects regarding the change of the gender identity of the individual in the  
Republic of Moldova .....383

**Ioan TICU**

Theoretical aspects regarding the evolution of the migration phenomenon in the European Community space .....386

**A. A. DAVLETBAEV**

Fiscal optimization with the help of "self-employed" citizens .....393

**Lia NANI**

Legal regulation of taxation in the European Union .....397

**Teodorina GORIUC**

Some aspects of the principles of flexi-security of employment relationships .....402

**Andrei FURCULIȚĂ**

Opportunities for establishing legal relations between employers in the Republic of Moldova and foreign citizens .....406

**Ruslan IANCU**

Doctrinal Reflections on the Termination of the Individual Work Contract .....409

**Petru LONGINESCU**

National regulatory framework for ownership rights .....414

**Cristinel-Mihăiță TRIBOI**

Legal regulations on air protection from the perspective of global climate change .....419

**Oleg SPÂNU**

Origin and evolution of the concept of non-discrimination .....425

**Daniela PÎRȚU**

Evolution of community policy related to human rights to a healthy environment .....431

**Mihai-Claudiu POPOVICI**

International criminality in the context of globalization .....439

**Mariana NISTOR**

Equality: concept, hypostasis and constitutional regulation .....446

**WORKSHOP IV****TRENDS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING A KNOWLEDGE BASED ADMINISTRATIVE SYSTEM****Elena VACULOVSKI**

Issues related to the sustainable development of the urban environment in the Republic of Moldova .....454

**Oleg FRUNZE**

Methods of estimating the level of leadership .....458

**Maria STRECHII**

The role of small business in the contemporary economy .....463

**Valentina ROTARU**

Particularities of internal audit within the Mother and Child Institute .....466

**Lidiya KARPENKO**

International experience in the implementation of the mechanism of state financial control in Ukraine: the practice of application .....470

**Ala GRECU**

The peculiarities of the professional development of human resources in the health system of the Republic of Moldova .....475

**Melania DORUC**

The role of organizational communication in the delivery of medical services .....479

**Corina GRIBINCEA**

Green economy management through the ecological angle .....482

**Oleg FRUNZE, Cristina PASCARI**

Gender valorisation in the defence sector from human resources management perspective .....486

**Dinu MANOLE, Veronica BUTNARU**

European Union policies with an impact on the social economy .....491

**Petru RĂBDĂU**

The specific nature of the strategic process in the local public administration .....497

**Vladimir TROFIMOV**

Renewable energy - a priority for ensuring the energy security of the Republic of Moldova .....502

**Natalia STANILA, Tatiana TOFAN**

Perspectives of leadership in local public administration .....505

**Veronica HOMOV**

Activities to combat fiscal non-compliance in the Republic of Moldova .....510



## WORKSHOP V

### THE ROLE OF E-GOVERNANCE IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

#### **ION CIOBANU, ANA JOSAN-ȚARANU**

Ensuring decisional transparency through the implementation of the electronic procurement system M-tender in the Republic of Moldova .....514

#### **Peter DOSTÁL, Zuzana JANKOVA**

Fuzzy goal programming approach to decision making: case of Moldova stock exchange .....520

#### **Ion CIOBANU**

Voter's deception on the implementation of Internet voting in the Republic of Moldova .....527

#### **Mihai GRECU**

Methodological aspects regarding the interoperability of e-Government solutions .....532

#### **Tatiana NEGRUȚA**

The need to modify and modernize operational processes in the domain civil status service through implementation of new information technologies .....537

#### **Vadim CEBAN**

The role, importance and necessity of ensuring information security within organizations .....545

#### **Eugenia CEBOTARU**

Applying drones in public administration .....549

#### **Tatiana CASTRAȘAN**

Perspectives for the use of drones in the Republic of Moldova in the liquidation of exceptional situations .....556

#### **Natalia BUGA**

The Impact of Upgrading Information Technologies on the Process of Public Services Delivery .....561

## WORKSHOP VI

### PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF STAFF: THEORY AND PRACTICE

#### **Laura-Doinița GIORGI, Diana EPURE**

The Project Ethics - Efficiency, Transparency and Interest in the Behaviour of Public Administration in Romania .....566

**Liubova PRODAN-ȘESTACOVA**

Continuing Professional Training for Adults - an indispensable component of  
lifelong learning .....574

**Oxana SCUTELNIC**

Professional development of personnel employed within the General Police  
Inspectorate .....579

**Valeriu KUCIUK**

Conflict of interests in public authority (constitutional paradigm - case study) .....582

**Sergiu OCERETNI**

The role of supervision in the professionalization of social workers .....589

**Irina CIUTAC**

Ensuring the visibility of professional development events - an important  
element in promoting the image of the Academy of Public Administration .....593

**Elena TATAROV**

Development and improvement of time management skills in civil  
servants' activity .....598

**Viorica ȚĂRĂLUNGĂ**

Developing conflict resolution skills and prevention of stress situations in civil  
servants' activity .....602

**Eugenia CEBOTARU**

Training civil servants in the field of electronic services provision .....607

**Rodica SOBIESKI-CAMERZAN**

Development of the library collection to support civil servants' training .....615

**Aliona GÎȚU**

Updated topics in the professional development of civil servants connected to  
the new requirements of public property management .....621

**Tatiana NAIZAMBAEV**

Solving conflicts through prevention, reduction and resolution strategies .....625

## ОГЛАВЛЕНИЕ

**Олег БАЛАН**

Академия – проводник научных идей в области публичного управления .....3

## ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

**Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ**

Возможности местного публичного управления Республики Молдова в решении вопросов местных сообществ .....5

**Татьяна ТОФАН**

Новые тенденции в обосновании административных решений в публичном менеджменте .....10

## СЕКЦИЯ I МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

**Константин СОЛОМОН**

Вклад публичного управления в урегулировании миграционных процессов в Республике Молдова .....15

**Аурел СЫМБОТЯНУ**

Публичное управление в современных границах Республики Молдова: традиции, исторические ошибки и современность .....24

**Анжела ЗУБКО**

Теоретические и практические рекомендации решения споров государственных органов и частных лиц .....30

**Наталья ШТЕФЫРЦЭ**

Модернизация государственного управления, роль аудита и внутреннего контроля в антикризисном управлении .....35

**Ион ДУЛЬСКИ**

Этические аспекты профессиональной культуры государственных служащих .....39

**Анжела ЗЕЛЕНСКИ**

Профессиональная мотивация государственных служащих.....42

**Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ**

Роль внешней помощи в укреплении возможностей публичного управления .....48

**Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ**

Соображения по поводу понятия административно-политического  
интерфейса .....53

**Наталья ШТЕФЫРЦЭ**

Модернизация публичного управления, определение уязвимости в банковском  
секторе и применение мер макропродуктивного регулирования .....58

**Виолетта ТИНКУ**

Качество государственных услуг – общие соображения и системы менеджмента .....65

**Татьяна КАСТРАШАН**

Кадры местного публичного управления в условиях децентрализации в  
Республике Молдова .....69

**Вячеслав БУЛАТ**

Предпосылки развития межкоммунального сотрудничества в  
Республике Молдова .....74

**Магдалена-Иоана ИЛИЕ**

Продвижение гендерного равенства в публичном управлении Румынии .....79

**Константин БУСУЙОК**

Мониторинг парламентских выборов от 24 февраля 2019 года в Республике  
Молдова со стороны неправительственных организаций .....83

**Олег БАКСАН**

Концептуальные аспекты по поводу успешных властей .....90

**Ион ПОПОВИЧ**

Методы оценки качества управления .....93

**Дину МАНОЛЕ**

Успешные власти: ключ устойчивого развития местного публичного управления  
в Республике Молдова .....98

**Михаил ЛУПАШКУ**

Устойчивое развитие человеческих сообществ .....103

**Борис БЭЛУЦЕЛ**

Контроль и повышение ответственности в публичном управлении .....108

**Анна ВАРЗАРЬ**

Определяющие факторы системы менеджмента успеха .....112

**Александру ТОМА**

Теоретические аспекты определения задач и результатов проектов и программ в  
публичном управлении .....116

**Николае БАРБУЦА**

Некоторые вопросы менеджмента людских ресурсов в области  
публичного управления .....121

**Василе БОГЯН**

Обеспечение принципа стабильности государственных служащих в Румынии .....126

**Алина СЕВЕРИН**

Профессиональное развитие государственных служащих: предпосылка  
эффективности публичного управления .....131

**Григоре КАРПОВИЧ**

Эффективность деятельности органов публичного управления – фактор  
улучшения деловой среды в Республике Молдова .....135

**Николае ОЛАРАШУ**

Защита потребителей и наблюдение за рынком – показатели государственной  
политики качества .....141

**Андрей БЕДРОС**

Способы образования и развития государственного интереса .....145

**Ион МЕЛЕШТЯН**

Политические партии мотивированы «собственным интересом» или  
«государственным интересом»? .....148

**Диана КИРИЯК**

Реформа публичного управления в Польше относительно процесса  
принятия решений .....153

**Юрие ЦАП**

Основные принципы местного публичного управления: проблемы и решения .....158

**Василе КОМЕНДАНТ**

Использование государственными органами туризма в целях продвижения  
национального культурного достояния .....164

**Александру ШАВГА**

Административная децентрализация в Республике Молдова: достижения и  
проблемы .....170

**Анастасия ШТЕФАНИЦА**

Элементы местной автономии в нынешних границах Республики Молдова в  
различных исторических периодах .....175

**Алена ВЕШКА**

Аспекты исследования туризма в специальной литературе .....181

## СЕКЦИЯ II

### АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

#### **Пантелеймон ВАРЗАРЬ**

Характер отношений между политической элитой и бюрократией через призму успешной власти .....187

#### **Александру РОМАН**

Участие молдавской дипломатии современного периода в урегулировании межгосударственных отношений .....192

#### **Николае ЦЫУ**

Международные экономические отношения: теории и политики .....198

#### **Александру ГРИБИНЧА, Александру А. ГРИБИНЧА**

Анализ рынков инновационных экономик в контексте европейских ценностей ....205

#### **Светлана НАУМКИНА**

Системное противодействие неформальной институционализации политики как требование времени .....211

#### **Анатолий АХЛАМОВ**

Исследование и прогнозирование миграционных потоков в регионе .....216

#### **Светлана ЧЕБОТАРЬ, Татьяна-Мария БОДЯН**

Интеграция как определяющий феномен европейского пространства .....221

#### **Александру ГРИБИНЧА, Людмила ТАБАКАРУ, Даниел ПЕНЧА**

Влияние экономического развития на европейскую интеграцию .....226

#### **Каролина БУДУРИНА-ГОРЯЧИЙ**

Роль учреждений гражданского общества Республики Молдова в обеспечении гражданской защиты граждан .....232

#### **Элла МАМОНТОВА**

Внедрение практик общественного участия в политическую культуру украинского общества в фокусе евроинтеграционных процессов .....236

#### **Галина ЦУРКАН**

Роль метода преподавания-учения, основанного на проблемах в формировании политической культуры студентов через участие .....242

#### **Родика РУСУ**

Вызовы в сохранении отношений между диаспорой и страной происхождения .....247

#### **Сильвия ДУЛЬСКИ**

Миграция и миграционные политики: вызов для публичного управления .....252

**Кристина ЕЖОВА, Кристина ВОРОНЯНУ**

Миграция и развитие: примеры хорошей практики и противоречий .....257

**Александр ЕЖОВ**

Особенности формирования имиджа и бренда города .....262

**Кристина ЕЖОВА**

Борьба Республики Молдова по искоренению и предупреждению терроризма на нынешнем этапе .....267

**Корина ГРИБИНЧА, Александру А. ГРИБИНЧА**

Необходимость роста «зеленой» экономики как предпосылка интегрирования в европейское пространство .....272

**Серджиу ГАРШТА**

Внешняя торговля Европейского союза с внеевропейскими странами .....277

**Сергей МОГЫЛДЯ**

Особенности управления маркетингом во внешнеэкономической деятельности предприятия при проникновении на европейский рынок .....281

**Екатерина ДЕЛЕУ**

Роль старших поколений в контексте социальных преобразований, вызванных миграционными процессами .....286

**Максим САНДУ**

Экологические преимущества ядерной энергии Европейского Союза .....291

**Думитру ПОПИЛЕВСКИ**

Безопасность в расширенном регионе Черного моря .....297

**Анатолий ТАЛМАЧ**

Синдром «бесплодного плюрализма»: политические партии Молдовы как ключевые акторы трансформации политической системы .....302

**Татьяна АЛЫМОВА**

Влияние политических рисков на процесс европейской интеграции в Республике Молдова .....307

**Саиед САИЕД**

Вопрос о статусе Иерусалима в палестино-израильских отношениях и позиция мирового сообщества .....313

**Наталья ЯКИМОВ**

Роль экономической дипломатии в привлечении прямых инвестиций .....317

**Анастасия МАЛАЙ**

Единый срочный номер 112: международный опыт сотрудничества .....322



### СЕКЦИЯ III

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Георге КОСТАКИ**

Принцип законности – основа безопасности личности .....326

**Евгения КОЖОКАРЬ, Лилиана ДАНДАРА**

Правовая природа магазина и его особенности в рыночной экономике .....331

**Николае РОМАНДАШ**

Вопросы применения правовых норм в урегулировании трудовых отношений .....338

**Р. А. ШЕПЕНКО**

Состав участников налоговых правоотношений и правовое регулирование  
налогового контроля в Грузии и Российской Федерации .....344

**Георге КОСТАКИ, Ирина ЯКУБ**

Краткие размышления над отдельными вопросами и безопасности  
(национальная безопасность по отношению к государственной безопасности) ....349

**Рита МУРЗАКОВА, Динара МИННИГУЛОВА**

Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при  
осуществлении проверочных мероприятий: пределы применения Федерального  
Закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ .....355

**Татьяна МАКОВЕЙ**

Охрана частной жизни работника на рабочем месте .....363

**Валериу ЗУБКО**

Важные аспекты принципов Административного кодекса  
Республики Молдова .....368

**Андрей КРУПНИК, Алла ОРЛОВА**

Реализация национальной стратегии содействия развитию гражданского  
общества через региональные программы .....375

**Елена БОТНАРЬ**

Презумпция знания нормативных актов – требование правового  
государства .....379

**Людмила ЦАРАНУ**

Вопросы изменения гендерной идентичности физического лица в Республике  
Молдова .....383

**Иоан ТИКУ**

Теоретические аспекты развития миграционного явления в европейском коммунитарном пространстве .....386

**А. А. ДАВЛЕТБАЕВ**

Налоговая оптимизация с помощью «самозанятых» граждан .....393

**Лия НАНИ**

Правовое регулирование налогообложения в Европейском союзе .....397

**Теодорина ГОРЮК**

Некоторые аспекты принципов флексеkjурити в трудовых отношениях .....402

**Андрей ФУРКУЛИЦЭ**

Возможности установления правовых трудовых отношений между работодателями Республики Молдова и иностранными гражданами .....406

**Руслан ЯНЧУ**

Доктринерские соображения относительно прекращения индивидуального трудового договора .....409

**Петру ЛОГИНЕСКУ**

Национальные нормативные основы относительно права собственности .....414

**Михэицэ Кристинел ТРИБОЙ**

Правовые регламентации охраны воздуха в связи с климатическими изменениями на глобальном уровне .....419

**Олег СПЫНУ**

Происхождение и развитие концепции о недискриминации .....425

**Даниела ПЫРЦУ**

Развитие коммунитарной политики в отношении прав человека на здоровую окружающую среду .....431

**Михай-Клаудиу ПОПОВИЧ**

Международная преступность в контексте глобализации .....439

**Марианна НИСТОР**

Равенство: концепция, ипостаси и конституционное регулирование .....446

**СЕКЦИЯ IV**

## **ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ ОСНОВАННОЙ НА ЗНАНИЯХ**

**Елена ВАКУЛОВСКИ**

Вопросы устойчивого развития городской среды в Республике Молдова .....454

**Олег ФРУНЗЕ**

Методы оценки уровня лидершип-а .....458

**Мария СТРЕКИЙ**

Роль малого бизнеса в современной экономике .....463

**Валентина РОТАРУ**

Особенности внутреннего аудита в Институте матери и ребенка .....466

**Лидия КАРПЕНКО**

Международный опыт реализации механизма государственного финансового контроля в Украине: практика применения .....470

**Алла ГРЕКУ**

Особенности профессионального развития людских ресурсов в системе в здравоохранения Республики Молдова .....475

**Меланья ДОРУК**

Роль организационного общения в ходе оказании медицинских услуг .....479

**Корина ГРИБИНЧА**

Менеджмент «зеленой» экономики через экологическую призму .....482

**Олег ФРУНЗЕ, Кристина ПАСКАРЬ**

Использование гендерных возможностей в секторе обороны с учетом менеджмента людских ресурсов .....486

**Дину МАНОЛЕ, Вероника БУТНАРУ**

Политика Европейского союза, влияющая на социальную экономику .....491

**Петру РЭБДЭУ**

Специфика стратегического процесса в местном публичном управлении .....497

**Владимир ТРОФИМОВ**

Возобновляемая энергия – приоритет в обеспечении энергетической безопасности Республики Молдова .....502

**Наталья СТАНИЛА, Татьяна ТОФАН**

Перспективы лидершип-а в местном публичном управлении .....505

**Вероника ХОМОВ**

Работа по борьбе с налоговым несоответствием в Республике Молдова .....510

## СЕКЦИЯ V

### РОЛЬ Е-УПРАВЛЕНИЯ В УСТОЙЧИВОМ РАЗВИТИИ

#### **Ион ЧОБАНУ, Анна ЖОСАН-ЦАРАНУ**

Обеспечение прозрачности в принятии решений путем внедрения электронной системы закупок М-тендер в Республике Молдова .....514

#### **Петер ДОСТАЛ, Сузанна ЖАНКОВА**

Неясный подход к задачам процесса принятия решений: пример Молдовы, фондовая биржа .....520

#### **Ион ЧОБАНУ**

Восприятие избирателем внедрения голосования при помощи интернета в Республике Молдова .....527

#### **Михай ГРЕКУ**

Методологические аспекты взаимодействия решений е-управления .....532

#### **Татьяна НЕГРУЦА**

Необходимость изменения и модернизации рабочих процессов в области гражданского состояния путем внедрения новых информационных технологий .....537

#### **Вадим ЧЕБАН**

Роль, значение и необходимость обеспечения безопасности информации в рамках организаций .....545

#### **Евгения ЧЕБОТАРУ**

Применение дрон в публичном управлении .....549

#### **Татьяна КАСТРАШАН**

Перспективы использования дрон в Республике Молдова при ликвидации чрезвычайных ситуаций .....556

#### **Наталья БУГА**

Влияние модернизации информационных технологий на процесс оказания публичных услуг .....561

## СЕКЦИЯ VI

### ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

#### **Лаура-Дойница ДЖИОРДЖИ, Диана ЕПУРЕ**

Проект этика – эффективность, прозрачность и интерес к поведению в публичном управлении Румынии .....566

**Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА**

Постоянное профессиональное формирование взрослых – обязательная составляющая обучения на весь период жизни .....574

**Оксана СКУТЕЛЬНИК**

Профессиональное развитие персонала, работающего в Генеральной инспекции полиции .....579

**Валериу КУЧУК**

Конфликт интересов в публичном органе (конституционная парадигма – изучение примера) .....582

**Серджиу ОЧЕРЕТНЫЙ**

Роль наблюдения в профессионализации социальных помощников .....589

**Ирина ЧУТАК**

Обеспечение видимости мероприятий профессионального развития – важный элемент в продвижении имиджа Академии публичного управления .....593

**Елена ТАТАРОВ**

Развитие и улучшение возможностей менеджмента времени в деятельности государственных служащих .....598

**Виорика ЦАРЭЛУНГЭ**

Развитие возможностей решения конфликтов и предупреждение стрессовых ситуаций в деятельности государственных служащих .....602

**Евгения ЧЕБОТАРУ**

Обучение государственных служащих в области оказания электронных услуг .....607

**Родика СОБЪЕСКИ-КАМЕРЗАН**

Развитие библиотечной коллекции в поддержку обучения государственных служащих .....615

**Алена ГЫЦУ**

Актуальные вопросы профессионального развития государственных служащих, соответствующие новым требованиям менеджмента государственной собственности .....621

**Татьяна НАЙЗАМБАЕВ**

Решение конфликтов при помощи стратегий предупреждения, снижения и решения .....625

**Secția activitate editorială****Mihai MANEA** - șef secție**Ion AXENTI** - specialist principal**Sergiu VLADÎCA** - specialist principal**Marina PASTUH** - inginer-programator**Adresa redacției:**

MD-2070

Mun. Chișinău,  
str. Ialoveni, 100.**Tel:** 28-40-78**E-mail:** aap.editura@yahoo.comTipar executat la Centrul Editorial  
Poligrafic al Universității de Stat  
din Moldova.43,5 coli autor. **Tiraj:** 175 ex.

Hârtie offset.

Preț contractual.