



Guvernul Republicii Moldova
Academia de Administrare Publică

**SINTEZELE INVESTIGAȚIILOR
DOCTORALE ÎN DOMENIUL ȘTIINȚELOR
POLITICO-ADMINISTRATIVE
ȘI ECONOMICE**

*Conferința internațională științifico-practică
a studenților-doctoranzi, ediția I
19 noiembrie 2021*



Chișinău

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**



Școala doctorală a Academiei de Administrare Publică

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale
a studenților-doctoranzi, ediția I
19 noiembrie 2021*

**SINTEZELE INVESTIGAȚIILOR
DOCTORALE ÎN DOMENIUL ȘTIINȚELOR
POLITICO-ADMINISTRATIVE
ȘI ECONOMICE**

Chișinău, 2022

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„Sintezele investigațiilor doctorale în domeniul științelor politico-administrative și economice”, conferință științifico-practică internațională a studenților-doctoranzi (1 ; 2021 ; Chișinău). Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale a studenților-doctoranzi „Sintezele investigațiilor doctorale în domeniul științelor politico-administrative și economice”, 19 noiembrie 2021 / colegiul științific: Oleg Balan (președinte) [et al.] ; comitetul organizatoric: Nistor Grozavu (președinte) [et al.]. – Chișinău : AAP, 2022. – 309, [6] p. : fig., tab.

Cerințe de sistem: PDF Reader.

Antetit.: Guvernul Rep. Moldova, Acad. de Administrare Publică, Școala doctorală a Acad. de Administrare Publică. – Texte : lb. rom., engl., rusă. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art.

ISBN 978-9975-3418-2-0 (PDF).

3(082)=135.1=111=161.1

S 59

COMITETUL ORGANIZATORIC

Președinte:

Nistor Grozavu

*dr., conf. univ., prorector
al Academiei de Administrare Publică*

Membri:

Vitalie Cazacu

*dr., conf. univ., director Școala doctorală
a Academiei de Administrare Publică*

Dinu Manole

șef Direcție cooperare internațională și dezvoltare

Iurie Crotenco

*dr. hab., prof. univ., membru al Consiliului Școlii doctorale
a Academiei de Administrare Publică*

Sergiu Vladica

șef Direcție editorială

Eugenia Cebotaru

șef Secție E-instruire și TI

Claudia Oltu

*metodist superior, Școala doctorală
a Academiei de Administrare Publică*

Ludmila Andrievschi *doctorandă*

Aurelia Țepordei *doctorandă*

COLEGIUL ȘTIINȚIFIC

Președinte:

Oleg Balan

*dr. hab., prof. univ., rector
al Academiei de Administrare Publică*

Membri:

Ion Guceac

*acad., prof. univ., președinte al Consiliului științific
al Academiei de Administrare Publică*

Vasili Sakovich

dr. hab., prof. univ., Academia de Administrare Publică

Angela Popovici

*dr., conf. univ., șef Catedră științe administrative,
Academia de Administrare Publică*

Silvia Dulschi

*dr., conf. univ., șef Catedră științe politice și relații internaționale,
Academia de Administrare Publică*

Tatiana Tofan

*dr., conf. univ., șef Catedră economie și management public,
Academia de Administrare Publică*

Serghei Vinogradov

*dr., conf. univ., Universitatea Agricultură și Științele Vieții,
Ungaria*

Iulia Sirota

dr., Israel



SESIUNEA PLENARĂ

UN PAS IMPORTANT ÎN AFIRMAREA PRIN CERCETARE

*Nistor GROZAVU,
conferențiar universitar, doctor în științe, prorector
al Academiei de Administrare Publică*

În numele rectoratului Academiei de Administrare Publică salut participanții la această primă conferință a doctoranzilor instituției noastre.

În calitatea sa de centru național de formare a specialiștilor de înaltă calificare, de dezvoltare profesională a funcționarilor publici și de asigurare științifico-metodică a activității administrației publice, Academia desfășoară o amplă cercetare științifică, antrenând în această muncă studenții-masteranzi și doctoranzi, care participă la diferite activități de cercetare, inclusiv la conferințele științifice. Evenimentul de astăzi vine să completeze acest șir de activități.

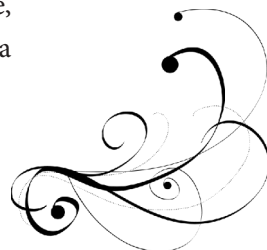
Este extrem de importantă implicarea dumneavoastră în analiza fenomenelor ce au loc în societatea contemporană. Într-un fel sau altul, toate cercetările din domeniul politic, economic și social au tangență cu activitatea autorităților publice.

Tematica comunicărilor puse în discuție este foarte diversă, abordarea aspectelor teoretice și practice privind organizarea și funcționarea autorităților administrației publice, reforma administrației publice și modernizarea serviciilor publice, dezvoltarea politicilor publice și perfecționarea proceselor de guvernare democratică, managementul funcției publice și managementul instituțional, aspecte de drept contemporan.

De asemenea este de menționat „aplicabilitatea” practică a investigațiilor științifice, astfel încât funcționarii publici să se ghideze, în activitatea lor, pe unele rezultate, concluzii și îndrumări conținute în lucrările științifice de profil.

Nu în ultimul rând, studenții doctoranzi vin să completeze rândurile cercetătorilor științifici profesioniști, a cadrelor didactice din instituțiile de învățământ superior. Dovadă e și faptul că, la finele anului trecut, trei doctoranzi ai Academiei au susținut cu succes teza de doctor în științe.

Este semnificativ, că la reuniune participă studenții-doctoranzi din cadrul Academiei de Administrare Publică, USM, ULIM, Academia de Poliție, dar și din alte state, precum România, Ucraina, Israel, Federația Rusă, Belarus. Colegii din străinătate vin, în investigațiile lor, cu experiențe noi și cu o viziune proaspătă în domeniul administrației publice, precum și cu un mesaj clar de solidaritate în efortul comun de a perfecționa serviciile publice, de a face viața cetățenilor mai bună.



ROLUL PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT CA MODALITATE DE REALIZARE A RELAȚIEI INTERES PUBLIC - PROCES DECIZIONAL ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

Tatiana BOGOS,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The present research elucidates the role of the public-private partnership as a means of improving the public interest completion: the decisional process in the context of local public administration modernization process.

In the Republic of Moldova, where the economy requires serious external stimulation for overcoming the crisis, the achievements in the public-private partnership can bring a large amount of investments for infrastructure and more fields, like the application of private management approach to the private sector, the diversification and the up-grading the quality of public services. The improvement of public service quality is one of the major objectives of the public authorities which are the main keys involved in the completion of citizens' interest, at local and national level. During the last few years, the public-private partnership in the Republic of Moldova gained ground and became an efficient method of implication and fundraising from the private sector for the public interest.

Keywords: *public-private partnership, public interest, decision-making process, modernization, local public administration, cooperation, Republic of Moldova.*

Introducere. Secolul XXI se caracterizează printr-o societate dezvoltată, modernă, prosperă, cu valori și aspirații aliniate provocărilor globale. Facem parte dintr-o comunitate aflată într-o perioadă de tranziție și influențată de o multitudine de condiții: criza economică, dar și migrația masivă a forțelor de muncă (exodul de creiere), schimbările climaterice, dezvoltarea tehnologiilor informaționale, etc., - sunt doar câțiva din factorii principali care, cu intensitate diferită, influențează întreaga umanitate.

Pentru Republica Moldova, economia căreia are nevoie de stimulente serioase pentru a depăși situația de criză, realizarea parteneriatului public-privat (în continuare PPP) poate aduce rezultate vizibile în atragerea unor investiții în infrastructură și alte domenii, aplicarea managementului privat în sectorul public, diversificarea și creșterea calității serviciilor publice [8, p. 6]. Intensificarea calității actului de guvernare reprezintă un obiectiv major al autorităților publice ale statului, care sunt antrenate în realizarea interesului general al cetățenilor, atât la nivel central, cât și la nivel local [8, p. 8]. În acest context, în ultimii ani, în Republica Moldova PPP câștigă tot mai mult teren, fiind o metodă eficientă de implicare și atragere a capitalului privat în realizarea unor proiecte de interes public [7, p. 6].

Parteneriatul public-privat introduce o nouă paradigmă în asigurarea bunăstării sociale, obținerea eficienței și eficacității, în special în ceea ce privește alocarea resurselor financiare, pe de o parte, precum și distribuirea pentru ambele părți a riscurilor și responsabilităților asumate. De asemenea PPP stimulează controlul politic, libertatea managerială și transparența activității autorităților administrației publice care trebuie să genereze o guvernare realmente ieftină, cu servicii de înaltă calitate și programe eficiente [8, p. 6].

Considerații generale și definitorii ale conceptului de parteneriat public-privat. Literatura de specialitate ne prezintă mai multe abordări a conceptului parteneriat public-privat, în aspect general fiind cunoscută drept acea formă de colaborare dintre sectorul public și sectorul privat, însă nu identificăm deocamdată o definiție exactă pentru această sintagmă. Cercetătorul I. Crețu definește PPP drept o modalitate viabilă de interacțiune instituțională între stat și sfera

businessului, de introducere a managementului privat în serviciile publice, pe calea unei legături contractuale de lungă durată între un operator privat și o autoritate publică. Astfel, PPP asigură, în mod fundamental, realizarea, integră sau parțială, a serviciului public proiectat, făcând apel la know-how-ul și resursele sectorului privat [6, p. 50].

PPP exprimă o metodă de cooperare între sectorul public și sectorul privat, respectivele organizații nonguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri, ori companii private, constituite pe cunoștințele și capacitățile fiecărui partener, care poate realiza eficient necesitățile publice clar definite în care riscurile, costurile și beneficiile sunt repartizate proporțional între parteneri. Deci PPP constituie o modalitate viabilă de introducere a managementului privat în sectorul public, pe calea unei legături contractuale de lungă durată între un partener public și unul sau mai mulți parteneri privați, pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile [8, p. 8].

O altă definiție complexă caracterizează parteneriatul public-privat drept o formă de cooperare între autoritățile publice și mediul de afaceri ce se instituie în scopul contribuirii la atragerea de investiții private pentru realizarea proiectelor de interes public, creșterii eficienței și calității serviciilor, lucrărilor publice și altor activități de interes public și utilizării eficiente a patrimoniului public și banilor publici în baza raportului de cost-eficiență, de accesibilitatea principiilor de reglementare a PPP-urilor. Ca instrument în realizarea proiectelor de infrastructură, PPP este totodată un factor decisiv și un catalizator pentru dezvoltarea pe termen mediu și lung a infrastructurii și a serviciilor publice, îmbinând avantajele sectorului privat și ale sectorului public [7].

Sub aspect juridic, o relație de PPP este definită ca o înțelegere legală de colaborare dintre diverși actori în care partenerii definesc împreună scopul comun al parteneriatului cu impact sesizabil în comunitate [5]. Conform Legii cu privire la parteneriatul public-privat, art. 2: parteneriatul public-privat reprezintă un contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile [1].

Conform Raportului auditului de performanță privind sistemul parteneriatului public-privat, PPP este o soluție recunoscută de majoritatea statelor cu o economie avansată pentru dezvoltarea infrastructurii, construcția școlilor, spitalelor, drumurilor, dar și pentru prestarea diferitor servicii sociale. Potrivit Raportului, PPP reprezintă colaborarea între autoritățile publice și instituțiile private, în scopul prestării către populație a serviciilor cât mai calitative [2].

Definițiile conceptului de parteneriat public-privat sunt diferite, și, totuși, toate se rezumă la aceeași semnificație - proiecte care asigură dezvoltarea infrastructurii, funcționarea unor servicii publice de calitate și satisfacerea interesului public, componentă care formează substanța valorică a cercetării. Totodată, este important a menționa că PPP este un instrument esențial, dar nu și unicul în furnizarea de servicii publice și asigurarea bunăstării în societate.

Interferențe între parteneriatul public-privat și relația interes public-proces decizional în aria modernizării administrației publice locale. Pentru societățile în care capacitatea instituțională a statului a fost depășită de necesitățile sociale, iar administrația publică, supusă presiunilor de a rezolva o multitudine de probleme de natură socială, este în căutarea unor surse suplimentare, implicarea diferitor sectoare, stabilirea relațiilor de colaborare și crearea diferitor forme de parteneriat prin participarea organizațiilor private la furnizarea de servicii sociale finanțate din resurse publice, poate oferi o soluție salvatoare, în condițiile în care nici administrația centrală, nici cea locală nu au capacitatea suficientă de a furniza aceste servicii [5, p. 3]. Astfel, PPP a înregistrat în ultimul timp o expansiune surprinzătoare în prestarea multiplelor forme de servicii publice, inclusiv în domeniul serviciilor sociale [5, p. 36]. Pentru organele administrației publice locale, crearea parteneriatelor între sectorul public și privat prezintă multe avantaje: mobilizează atât resursele publice, cât și cele private; creează noi aptitudini; învață din experiență, creează încredere, contribuind la întărirea parteneriatului și crescând dorința de susținere reciprocă. Principalii parteneri în PPP sunt: 1. sectorul public, reprezentat printr-o autoritate a administrației publice, care contribuie la realizarea parteneriatului prin subvenții, investiții de capital în infrastructură, terenuri (transfer de proprietate, concesiune),

legislație, împrumuturi, garanții; 2. sectorul privat, inclusiv și sectorul neguvernamental (ONG-urile), care contribuie la realizarea parteneriatului prin cunoștințe manageriale, investiții de capital, chirii, abilitatea de a mobiliza [5, p. 37] anumiți actori. Dintr-o perspectivă îngustă, în cadrul contractului PPP, există doar doi parteneri. În realitate există părți adiționale, care de asemenea trebuie să dețină calitatea de „partener” în cadrul PPP, beneficiarii serviciilor și angajații [5, p. 38]. Deducem că PPP trebuie să aibă drept scop realizarea valorilor și politicilor comunitare, prestarea serviciilor de calitate și satisfacerea interesului public prin prisma unui proces decizional eficient și respectarea întocmai a prevederilor contractuale. În cele din urmă, interferența dintre PPP și procesul decizional, rezidă din faptul că un PPP presupune adoptarea unei decizii administrative care permite derularea acestuia, ulterior această decizie fiind implementată, etapă care demonstrează prezența, necesitatea și relația de complementaritate dintre PPP - interes public-proces decizional, relație care reprezintă componenta principală în modernizarea administrației publice locale.

Conform datelor prezentate de Agenția Proprietății Publice, Contractele de PPP de interes local în derulare, începând cu 2011 - și până în 2018, sunt în număr de 24 de proiecte, cu durata contractului care variază de la 3 ani la 50 de ani, partenerii privați fiind: Societățile cu Răspundere Limitată, Societățile Comerciale, Întreprinderile Individuale, Asociațiile Obștești - având ca obiect al contractului diverse servicii: serviciul de tomografie, ultrasonografie, instalații de epurare a apelor reziduale, dezvoltarea infrastructurii termoelectrice pe biomasă, servicii de dializă, de salubritate, de furnizare a energiei termice, reconstrucție capitală a complexelor școlare, etc. În aspect comparativ, proiecte de PPP de interes național în derulare sunt în număr de 12, conform datelor prezentate de Agenția Proprietății Publice, semnate începând cu anii 2011 până în 2018, cu o durată de la 390 de zile până la 49 de ani. Constatăm că numărul de proiecte în derulare de PPP la nivel local este dublu [9]. Acest fapt este îmbucurător, ținând cont de opinia cercetătorilor Ș. Belecciu și A.M. Țăgănescu, care în studiul lor, încă în anul 2012, au menționat că aplicarea PPP în scopul asigurării populației cu servicii publice de interes vital depinde, în mare măsură, de nivelul și calitatea reglementărilor juridice din acest domeniu. În ceea ce privește parteneriatul dintre administrația publică și organizațiile neguvernamentale, în Republica Moldova este slab dezvoltat. Constrângerile constau în: incompetența și experiența profesională insuficientă în domeniul parteneriatului; gradul redus de reprezentativitate al organizațiilor nonguvernamentale și al asociațiilor profesionale sau tehnice, în societatea civilă; încrederea reciprocă fragilă; sprijinul comunităților din care fac parte reprezentanții organizațiilor nonguvernamentale este aleatoriu; cadrul instituțional puțin flexibil, incapabil să stimuleze comunicarea și implementarea deciziilor la nivelurile de competență optime; lipsa unor mecanisme adecvate (pentru PPP) [4, p. 13]. În cele din urmă, PPP reprezintă o opțiune viabilă care oferă beneficii microeconomice, servicii de înaltă calitate și soluționarea problemelor majore de interes comunitar, dovadă fiind multitudinea de proiecte realizate în diverse domenii, în special la nivel rural în scopul satisfacerii interesului public.

Probleme și dezavantaje ale realizării PPP. O problemă relevantă pentru PPP de nivel local, este lipsa unei structuri, care ar avea misiunea de a susține autoritățile locale și facilita într-un mod corespunzător prin condițiile și criteriile unui PPP. Astfel, mecanismele existente în cadrul legal al PPP, prin atribuțiile Consiliului Național pentru parteneriatul public-privat (CNPPP), Agenția Proprietății Publice nu asigură un management eficient și nu monitorizează etapele de realizare a PPP la nivel local. În acest context, se identifică rezultate ineficiente la executarea atribuțiilor Agenției Proprietății Publice în colaborare cu autoritățile publice locale. De exemplu, o soluție în acest caz ar fi crearea unui organism cu atribuții în domeniul PPP la nivel local aflat în responsabilitatea Guvernului, care să reglementeze relațiile de cooperare între partenerul public și partenerul privat, urmărind ca scop atragerea de investiții private pentru realizarea proiectelor de interes public [2]. Totodată, considerăm oportun crearea unei rețele intercomunitare de PPP în scopul coordonării eficiente a procesului de dezvoltare și implementare a PPP de interes public local, care să asigure un proces integrat de implementare a politicilor în domeniul PPP; să identifice deficiențele și barierele în procesul de implementare a proiectelor de PPP, precum și identificarea căilor de soluționare a acestora [3]. De asemenea, analizând factorii de bază pentru

instituirea procesului de PPP în Republica Moldova: crearea cadrului legislativ, cercetătoarea N. Vinogradova face referință și la cadrul instituțional, factor necesar pentru dezvoltarea PPP în stat, care permite inițierea proiectelor de PPP, precum și monitorizarea realizării lor. Însă nu toate funcțiile sunt realizate în mod corespunzător: de exemplu, o problemă este elaborarea studiilor de fezabilitate calitative pentru proiectele de PPP, de către organele de administrare publică locală. Întrucât în legislație nu este specificat în ce mod organele de administrare publică pot atrage și din ce surse plăti experții externi, legea trebuie să prevadă surse de plată pentru munca experților la realizarea studiilor de fezabilitate și, concomitent, să reglementeze procedura de selectare a experților sau grupului de experți [10, p. 63].

Concluzii. Parteneriatul public-privat este unul dintre cele mai importante instrumente de depășire a „deficitului de infrastructură”, cu care se confruntă atât țările dezvoltate, cât și țările aflate la etapa de tranziție. Interesul statului în PPP este condiționat de așteptarea unei eficiențe înalte de la parteneriat; accesul la noi surse de investiții; probabilitatea înaltă de obținere a unui rezultat pozitiv; utilizarea abordărilor inovaționale față de crearea și administrarea infrastructurii publice în cadrul PPP. Interesul partenerului privat în cadrul PPP constă în obținerea în posesie și utilizarea pe termen lung a activelor de stat, ceea ce presupune o stabilitate probabilă de obținere a unui profit pe termen lung și obținerea garanțiilor de recuperare a investițiilor [10].

În condițiile existenței unui cadru structural adecvat, a unei gestionări corespunzătoare, PPP din diferite domenii pot oferi soluții de succes pentru o gamă largă de probleme cu care se confruntă societatea.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. Monitorul Oficial nr. 165-166 art. 605, publicată la 02.09.2008.
2. Hotărârea nr. HCC32/2016 din 28.07.2016 cu privire la aprobarea Raportului auditului de performanță privind sistemul parteneriatului public-privat. Monitorul Oficial nr. 355-359 art.32, publicată la 14.10.2016.
3. Hotărârea nr. 255 din 11.04.2013 privind instituirea rețelei interministeriale de parteneriat public-privat. Monitorul Oficial nr. 83-90 art. 310, publicat la 19.04.2013.
4. Belecciu Ș. Țăgănescu A. M. Evoluția parteneriatului public privat. pp. 9-13. Anale Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Științe socioumane. Ediția a XII-a, nr. 1, Chișinău, 2012, 202 p.
5. Costachi J. Parteneriat public privat în prestarea serviciilor publice. Universitatea din București, Facultatea de Sociologie și Asistență Socială. București 2006, 83 p. <http://docshare01.docshare.tips/files/14414/144141910.pdf> (vizitat la 25.04.2021).
6. Crețu I., Implementarea Parteneriatului public-privat în Republica Moldova. Universitatea Tehnică din Moldova, pp. 50-55. https://utm.md/meridian/2010/MI_2_2010/6_Cretu_I_Implementarea.pdf (vizitat la 09.05.2021).
7. Manual privind practicile de implementare a proiectelor de parteneriat public-privat și concesiunilor. Elaborat în cadrul Proiectului Twinning: Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova implementat de către Ministerul Federal al Economiei și Energiei al Germaniei în parteneriat cu Ministerul Economiei al Republicii Moldova, Agenția Proprietății Publice, 136 p. <http://www.app.gov.md/insitruiri-ppp-3-395> (vizitat la 26.04.2021).
8. Mocanu V. Ghidul alesului local. Publicație realizată în cadrul proiectului „Consolidarea autonomiei locale prin creșterea profesionalismului noilor aleși locali în Republica Moldova-II”. Biblioteca IDIS „Viitorul”, Chișinău 2012, 102 p.
9. Site-ul oficial Agenția Proprietății Publice. Guvernul Republicii Moldova. Proiecte PPP. <http://www.app.gov.md/proiecte-ppp-3-390> (vizitat la 25.04.2021).
10. Vinogradova N. Analiza factorilor și formelor de parteneriat public-privat în Republica Moldova. Analele Institutului Național de Cercetări Economice. Ediția a IV-a, nr. 1, 2014, pp. 59-64.

DIMENSIUNI PROFESIONALE ȘI POLITICE ALE STATUTULUI DE PREFECT

*Mihaela-Otilia AROȘOAIE,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The prefect is the guarantor of the observance of the legality of the local administrative acts reason for which the status of the representative of the government in the territory represents a special importance in the exercise of the administrative guardianship. The post-December reality, although disguised under the legal regulation of the prefects - senior civil servants for a long time, maintained the prefect as the main tool of political struggle in the territory. Without commenting in a certain way in the sense of appointing the administrative or political prefect, it is necessary to emphasize the quality of a perfect specialist in administration.

Keywords: prefect, the representative of the government in the territory, legality, administrative guardianship, administrative acts, senior civil servant, public dignity.

Printre elementele esențiale ale administrațiilor publice moderne, un rol hotărâtor îl are buna guvernare a unui stat alături de celelalte elemente, cum ar fi dezvoltarea socială și economică durabilă cu consecința asigurării unor servicii de calitate cetățenilor, iar reprezentantul Guvernului în teritoriu este un pilon solid și necesar pentru realizarea acestui țel atât de râvnit de majoritatea statelor moderne.

Pentru ca administrația publică să își atingă obiectivele, instituțiile publice de profil și competențele acestora trebuie să fie dezvoltate și consolidate în mod continuu și corespunzător; acestea trebuie să implementeze stimulente adecvate și conexiuni dinamice pentru ca societatea să aibă asigurat un serviciu profesional de calitate.

În România, revoluția din decembrie 1989 a generat schimbări majore și în administrația publică locală prin reînființarea funcției de prefect, ca reprezentant al guvernului în teritoriu, căruia i s-au stabilit atribuții exprese, prevăzute de legiuitorul constituant în însăși corpul Constituției din 1991 [1, pag.14]. Astfel, prefectul conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale și poate ataca, în fața instanței de contencios administrativ, un act al consiliului județean, al celui local sau al primarului, în cazul în care consideră actul ilegal.

O analiză a statutului juridic al prefectului cu implicarea dimensiunilor profesionale și politice, reglementate legal, este indisolubil legată de atribuțiile exercitate de către acesta, motiv pentru care enunțarea atribuțiilor prevăzute de către legea fundamentală a României este nu numai necesară, ci și suficientă pentru aprofundarea analizei doar la exercitarea tutelei administrative. Practic, o tutelă administrativă exercitată ireproșabil este atributul excelenței prefectului înalt funcționar public sau al prefectului om politic?

Sigur, prima explicație la îndemână ar duce în zona aparatului de specialitate juridic al prefectului care este același și constant în exercitarea atribuțiilor de verificare a legalității actelor administrative locale, indiferent de modificarea statutului juridic al prefectului. Însă, explicația comportă nuanțări determinate de însăși calitatea juridică a prefectului.

Idealul, conform căruia administrațiile publice trebuie să își desfășoare activitatea conform regulilor clare de legalitate, integritate și transparență, promovând obiectivitatea și accesul egal la oportunități în vederea dezvoltării comunităților locale, corespunde profilului de conducere care se reliefează pe teoria prefectului specialist în administrație, indiferent de zona din care este numit, profesională sau politică. Și în politică există competență pentru exercitarea acestei funcții însă soluția decidenților trebuie bine chibzuită și analizată.

În Franța, prefectul este singurul funcționar la nivel înalt, ale cărui competențe au o bază constituțională (art. 72, Constituția din 1958), ceea ce denotă importanța pregătirii acestuia și nu pro-

veniența politică. Amintim că una dintre obligațiile prefectului este chiar “neutralitatea politică absolută” [2, pag. 66], deși presa franceză îl descrie pe prefect ca fiind „un agent politic al guvernului, un funcționar cu autoritate revocabilă”[3, pag. 124-145].

Legiuitorul român a fost nehotărât în ultimii ani în stabilirea statutului profesional sau politic al prefectului, dovadă fiind reglementările legale succesive de calificare a statutului acestuia, existând în spațiul public românesc ample discuții cu privire la cele două mari dimensiuni ale statutului de prefect și anume una care susține teoria prefectului înalt funcționar public și alta care are în vedere prefectul demnitar politic.

Traseul legislativ al reglementării legale a statutului prefectului postdecembrist debutează cu politizarea funcției de prefect pentru perioada 1990-2004. Legea 340 din 2004 privind prefectul și instituția prefectului, în prezent abrogată, încadra prefectul în categoria înalților funcționari publici [6, pag. 27]. Acest statut juridic a fost menținut de legiuitorul român până în anul 2021 când prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.4 din 2021 s-a revenit la prefectul politic, renunțându-se la calitatea de funcționar public. Deși reglementarea legală a oscilat între funcția publică și cea politică în decursul celor 30 de ani postdecembriști în privința statutului prefectului, încercându-se reforme administrative care să corespundă necesității vieții sociale și politice, concordanța statutului cu realitatea administrativă românească s-a realizat în ianuarie 2021 prin adaptarea legislației, în sensul încadrării prefectului în rândul demnitarilor politici. În acest fel, s-a dat eficiență prevederilor constituționale conform cărora prefectul este reprezentantul Guvernului în teritoriu său, așa cum spunea profesorul Antonie Iogovan „prefectul este primul ministru în teritoriu”, așa încât componența politică de la nivel central se regăsește și în teritoriu, numirile fiind strict politice.

Prin această nouă reglementare [5, pag. 2] s-a renunțat la starea de fățarnicie, ce însoțea numirile în funcțiile de prefect, în sensul că legea califica prefectul ca fiind înalt funcționar public, practic cea mai înaltă funcție în categorie, iar pe de altă parte, numirea era și este (acum reglementată legal) strict politică. Era suficient ca persoana nominalizată să dețină o funcție publică, pentru a se putea exercita cu caracter temporar funcția de prefect. Din anul 2005, când s-a organizat ultimul concurs pentru atestarea pe post a prefectilor, până în anul 2021, când s-a reglementat legal o situație de fapt existentă și anume de apartenență politică, mecanismul de numire a fost unul intermediar, de tranzit iar nu definitiv și anume de exercitare cu caracter temporar a funcției, chiar dacă perioada temporară se măsoara, frecvent, în ani calendaristici.

Reglementarea actuală a statutului prefectului de demnitar public corespunde procedurilor guvernamentale de numire, poate chiar și exercitării atribuțiilor stabilite de legiuitor în sarcina prefectului, dar nu toate. Exercitarea tutelei administrative a prefectului asupra actelor administrative locale, ca atribuție principală, pusă în mână reprezentantului guvernului în teritoriu de însuși legiuitorul constituant, rămâne în opinia noastră un subiect pus în paranteză. Poziționarea prefectului-om politic în raport cu autoritățile publice locale executive și deliberative, în speță președintele consiliului județean sau primarii, pe de o parte și consiliul județean sau consiliile locale, pe de altă parte, nu oferă suficientă credibilitate și imparțialitate în privința exercitării tutelei administrative. S-a creat o nișă prin care prefectul-om politic, reprezentantul partidului/coaliției de guvernare în teritoriu, va lua decizii discriminatorii evidente față de autoritățile locale care nu corespund profilului politic al prefectului, aspect nepermis în exercitarea tutelei administrative, unde obiectivitatea și imparțialitatea trebuie să fie definitorii în exercitare.

Practica a demonstrat faptul că, deseori, controlul de tutelă administrativă a fost utilizat ca armă politică, prefectul atacând în contencios administrativ doar actele administrative nelegale, emise/adoptate de acele administrații care nu erau în sfera orientărilor/simpatiei sale politice [4, pag. 3].

Prefectul este garantul organizării și funcționării autorităților administrației publice locale, în conformitate cu legea [7, pag.121], iar mecanismul prin care se realizează aceste activități este indiscutabil actul administrativ local. Asupra acestuia, prefectul își exercită tutela administrativă, având posibilitatea legală de a ataca direct la instanța de contencios administrativ eventualele ilegalități. Atacarea directă, fără parcurgerea procedurii prelabile specifice contenciosului administrativ, reprezintă un beneficiu acordat de legiuitor reprezentantului guvernului în teritoriu, pentru înlăturarea imediată a efectelor produse de un act administrativ local ilegal. Însă acest beneficiu

nu este singurul. Suspendarea de drept a actului administrativ, atacat de prefect în instanță, reprezintă pârghia de ajutor pentru agreații politice și, de cele mai multe ori, arma politică îndreptată împotriva autorităților locale din opoziție. Frecvent, suspendarea de drept produce beneficii imediate în cazul atacării actelor administrative locale, în special celor cu caracter individual.

Spre exemplificare, o hotărâre de consiliu local cu caracter individual, având ca obiect eliberarea din funcție a unui viceprimar al unei unități administrativ teritoriale atacată de prefect direct cu acțiune în instanța de contencios administrativ, permite viceprimarului, eliberat și aflat în aria de simpatie politică a prefectului, reluarea activității în primărie pe funcția de viceprimar de la data înregistrării acțiunii la tribunalul teritorial competent, ca efect al suspendării de drept a actului administrației locale. Cel puțin până la soluționarea pe fond a cauzei, viceprimarul eliberat se va bucura de protecția oferită de prefect cu ajutorul instituției suspendării de drept a actului atacat, în varianta în care acțiunea pe fond va fi respinsă. Există și posibilitatea inversă, de atacare a unui act administrativ de către o administrație locală cu interese politice contrare prefectului și acestea sunt cele mai frecvente.

Având în vedere aceste nuanțări ale activității de exercitare a tutelei administrative de către prefect, care, așa cum am arătat nu a fost niciodată numit altfel decât politic, opinăm în sensul critic al inițiativei legislative concretizată în ordonanța de urgență cu privire la calificarea statutului prefectului ca funcție de demnitate publică cu omisiunea condiției de specialist, fără însă a ne permite să nu fim de acord cu un text de lege deja publicat. Avem cu toții obligația respectării legislației.

În actuala reglementare a statutului de prefect ca funcție de demnitate publică s-au eliminat criteriile de accedere în această funcție cu privire la pregătirea profesională, experiența în domeniu sau atributele imparțialității și obiectivității caracteristice funcției publice, ceea ce conturau în trecut condițiile profesionale de recrutare în categoria înalților funcționari publici. O apartenență politică de neclintit și o probitate permisivă în cadrul partidului/coalității de guvernare constituie condiții suficiente pentru dobândirea funcției de prefect. Însă, pentru exercitarea tutelei administrative apreciem necesară condiția specialistului în științe juridice sau în administrație publică, pentru a întregi tabloul unui statut acceptabil al prefectului contemporan.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția României din 1991, Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
2. Analiza privind evoluția istorică a termenului și a competențelor prefectului, precum și numeroasele forme de exercitare în timp, ANFP. <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2014/Proiecte/Proiect%20prefecti%20si%20subprefecti/Analiza%20privind%20evolutia%20istorica%20a%20termenului%20de%20prefect.pdf>
3. „Le préfet dans tous ses états”. Une histoire de l’institution préfectorale est-elle (encore) possible?, Gildas Tanguy, Dans Histoire Politique 2015/3 (n° 27). <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2015-3-page-124.htm>
4. Prefectul demnitar public versus prefectul înalt funcționar public – o dispută cu evoluție sinuoasă, de Anca Niță. <http://revista.universuljuridic.ro/prefectul-demnitar-public-versus-prefectul-inalt-functionar-public-o-disputa-cu-evolutie-sinuoasa/>
5. Legea 340/2004 privind prefectul și instituția prefectului. Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 225 din 24 martie 2008.
6. Ordonanță de urgență nr. 4/2021 din 27 ianuarie 2021 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ. Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 117 din 3 februarie 2021.
7. Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.57 din 2019, privind Codul administrativ. Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019.

THE CAUSES OF THE ISRAELI BRAIN DRAIN

Manal AMOUN-HABASHI,
PhD student, Academy of Public Administration

SUMMARY

Such losses would, without doubt, adversely affect the economic, education, and social developments in multiple aspects, which is reflected in economic and educational stagnation instead of the planned growth, along with the financial resources spent on the migrants prior their emigration, which could be utilized in other aspects and fields especially in the developing countries that suffer from limited financial resources.

Hence, the author is devoting this study to present recent data, measures and analyzis related to the Israeli brain drain, its causes and effects on the Israeli education and economic fields especially on the Israeli labor market.

Keywords: brain drain, human source migration, expert staff and employees, labour market, financial resources, growth.

The phenomenon of brain drain is a global phenomenon that is severely affecting economies and the education fields in many countries around the world, especially developing countries. Actually, their losses are doubled due to the loss of expert staff and employees, alongside the large amounts that are spent on their training and specialization.

The „Israeli Brain Drain” is related to the Israeli students, lecturers, professionals, researchers and specialist employees in all specialists who remained abroad for either studying or/and working for three years and more. In recent years the phenomenon became a struggle combined with several factors for the return of the „Israeli brains”, but the results are still far from being impressive. Although the responsible bodies are taking steps and actions according to structured and budgeted plans aimed to return the „Israeli brains”, currently we still cannot see the light at the end of the tunnel [2, 6].

Actually, the state of Israel is one of the countries that is deeply affected by this phenomenon, and due to the growing losses generated by the Israeli labor emigration and brain drain, measures and policies should be readopted to stop this drain by addressing the direct and indirect causes of the Israeli brain drain or rather, to empower and preserve the existing properties of the Israeli brains, along with the building of plans and strengthening the efforts to bring back the brains that have already drained.

Actually, the commercialization of senior faculty standards, the lack of advanced research infrastructures, and significant wage gaps have led more and more Israeli scientists to move to research institutions abroad. Most of them go abroad for post-doctoral training since in Israel there are not enough standards, and because of research possibilities and wage differences.

If so, it is important to discuss and analyze all the affecting and affected elements related to the discussed phenomenon, and to propose practical and operative solutions [3, 13].

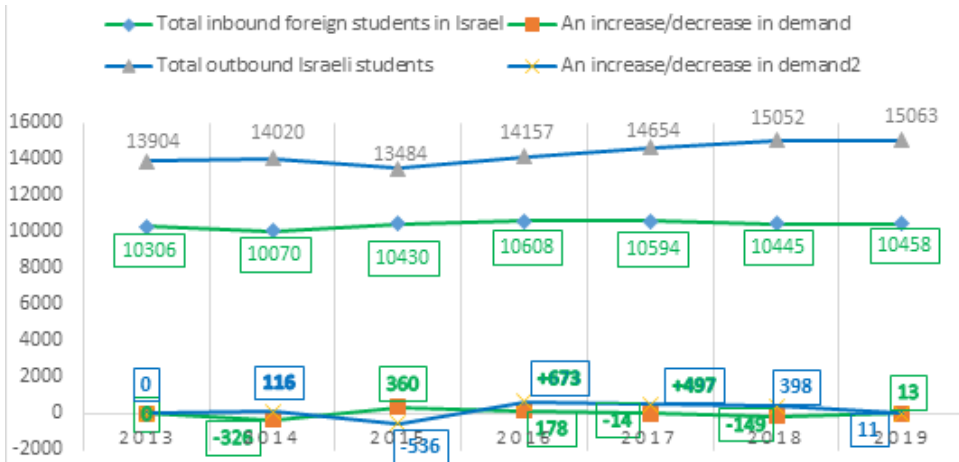
According to the Central Bureau of Statistics, the Higher Education Council, and cross-checking data against UNESCOS' tables, the percentage of Israeli students that are studying abroad is very high compared to the total number of students enrolled. It's about - 15,210 students per a year (2019) [7].

We identify an increased demand of the total outbound Israeli students for studying abroad-increase of +1159 students between the years 2013-2019.

Actually, the main reasons for academic mobility according to Alder are:

1. To broaden their experiences by studying and living abroad for the study period.
2. To widen their academic horizons and thereby to reappraise their goals- studying and occupational goals.
3. To enhance personal and intellectual maturity through inculcating flexibility, cross-cultural communication skills, the ability to adapt to new circumstances, resilience, and to deal constructively with new situations, changes, and differences.

Fig. 1. The Israeli Total Inbound and Outbound Students 2013-2019.



Source: Made by the author from sources [8, 11].

4. To provide an opportunity to experience a different perspective on their academic subjects abroad specially in terms of globalization, which can academically and socially enrich the student's university experience, broaden the student's perspectives and enhance his or her employment prospects.

Cohen-Goldner describes the reasons of the Israeli student for academic mobility as an experience for the student, as three similar content categories were identified: Personal motivation also involves the desire for pleasure and fun. As some students emphasized, because they still do not have professional or marital commitments, this is a time in life that is very conducive to experiencing this desire. Therefore, we perceive that the students' age (21 years old on average), marital status (Most of them are single), and stage in their education (The main part are undergraduate students, and less master's and doctoral degrees) are the main reasons [15].

The majority of the students indicated that their academic motivation was the main motive. Also, the desire to learn and improve another language, the desire to specialize in a particular interest field, are important elements that were identified. Among these elements, professional motivations appear less strongly while others pointed out elements such as the desire to have an international career, learning other ways of doing business, and opening professional tracks [12].

Actually, according to Wolinsky [17], there are advantages and disadvantages to the demand for Academic mobility.

Table 1. Academic mobility by Area 2012 - 2019.

	North America and Western Europe	Central and Eastern Europe	Jordan	The Palestinian authorities
2011-2012	7510	2619	2215	1633
2012-2013	7561	3013	2316	1808
2013-2014	7510	3227	2349	1916
2014-2015	7511	3034	2651	2210
2015-2016	7498	3215	3151	2706
2016-2017	7572	3641	3040	2811
2017-2018	7611	3689	3233	3206
2018-2019	7705	3698	3124	3340

Source: Made by the Author from sources [5, 8].

1. It's obvious that the Israelis' student demand for academic mobility is relatively high, and there is a trend of increased demand to the United States despite the high tuition fees and high costs of living. The average tuition for academic studies in the United States is 10,000- 55,000 USD for one academic year in accordance to the specific institution, and the average costs of living is 1000-2000 USD for a month.

2. In Eastern Europe, the countries with high demand for academic mobility from Israel between the years 2011 – 2018 are: The Republic of Moldova, Romania, Hungary and Slovakia. Actually, The most significant increase in demand were in Romania- increase of 2276 students (371%) between the years 2011 and 2019, and in the Republic of Moldova- increase of 816 students (61%).

3. There is a trend of an increase in demand for academic studies in Jordan and in the Palestinian Authority's universities. The studies there are in English and they are offered to the Israeli Arab citizens. It's important to note that the Israeli Licensing Exams' success rate of students of health trajectories studying in Jordan and in the Palestinian Authority's universities is very high, while the tuition fees in Jordan and in the Palestinian Authority's universities are very high- it's about 28,000-32,000 \$ for one academic year. Most of the students come from rich Arab families, and they study mainly medicine, software engineering, law, dentistry, and nursing.

It's obvious that while some countries are with a largest amount of demand such as the Palestinian authority, Jordan, Romania, USA and Moldova, other countries are not attractive for Israeli students such as East and South Asia, and South America.

Actually, the Israeli high demand for academic mobility causes a very high monetary loss mainly due to the high financial expenses that Israeli students spend on their studies abroad.

We can summarize the reasons for the brain drain and academic mobility from Israel according to the following table:

Table 2. The relevant reasons for the decision to emigrate from Israel.

The reason	The relevance of the reason in scale 0-10, while: 0- The index is not relevant at all 10- The index is highly relevant
The Education system.	8.3
Looking for good and better studies.	9.6
The Commercialization of senior faculty standards, and the lack of infrastructure and advanced research.	7.2
Many obstacles in the Education system, and difficult admission requirements in the Israeli universities.	8.3
Postdoctoral training period.	6
The low quality of children's schools.	4.9
High level of unemployment by fields and specializations.	8.4
Looking for better career and better professional opportunities in other countries.	8.6
Getting better and high salaries and economic opportunities.	9.2
High level of taxes in Israel.	7.2
High costs of living in Israel.	8.1
Personal choices.	8.8
To live in the core countries, in the center of the world.	4.2
The provocative and unstable security situation within the State of Israel.	6.9

Political instability.	3.4
Quality of life.	5.8
Better standard of living in other countries.	8.4
Job of the partner.	5.5

Source: Made by the Author from source [1, 15].

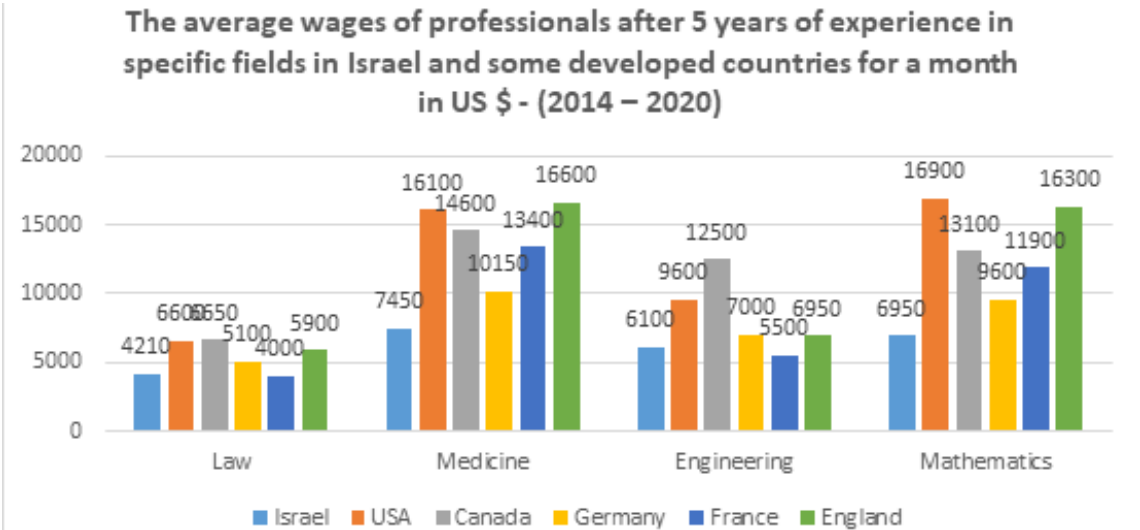
By looking at the table, we can see that the main reasons for emigration from Israel are Integrated and mixed together. these reasons are:

Looking for good and better studies, the high level of unemployment by fields and specializations, looking for better career and better professional opportunities in other countries, the low salaries in parallel to the high costs of living and the high level of taxes, the low quality of Academic education, and other personal choices. Actually, a lot of studies show that the beginning of the end will be available only by salaries satisfaction.

Although, only recently the wages in some of the Israeli fields have been raised such as the economic knowledge jobs and the computer fields, the low salaries are the main factor of the Israeli brain drain, and by comparing the average wage of Israeli academics to other countries, no doubt the Israeli average wage is not high, and even lower than a large part of the OECD countries. When comparing salaries, that are the top priority of brain drain, the comparison can help us explain the trend of transition of academics to other countries, and only by getting salaries satisfaction we can see a glimmer of light at the end of the tunnel and begin think about returning the Israeli minds that had left their homeland.

The following figure presents the different professionals` salaries after 5 years of experience, between Israel and some developed countries in the fields: law, computer engineering and mathematics.

Fig. 3. The average wages of professionals after 5 years of experience in specific fields in Israel and some developed countries for a month in US \$ - (2014 – 2020).



Source: Made by the Author from sources [4, 5, 9, 10].

From the figure, it's clear that the average wages of Israeli professional are much lower than the wages of parallel workers with the same professionalism in developed countries. Developed countries offer mobility to the most skilled Israeli workers and attract them by the high salaries they can earn there.

Actually, these attractive salaries and conditions offered by other countries for outstanding re-

searchers and professionals have a direct negative impacts on the Israeli academic institutions level, research performances and selected sectors and fields, and make it difficult for the Israeli responsible bodies to cope with the Israeli academic brain drain.

Actually, the Israeli brain drain phenomenon presents a bleak picture of the high academic education in Israel, and in the last decade, the largest Israeli brain drain of academics was to the United States [14, 16].

BIBLIOGRAPHY

1. Bana, L. Brain Circulation, the Phenomenon and Challenges, European Journal of Interdisciplinary Studies, vol. 4, nr. 1, 2016.
2. Ben-David, D. „Clean Head” - the phenomenon of „brain drain” academics from Israel, Tel Aviv: press by the Department of Public Policy at Tel Aviv University, 2006, 189-230 p. <https://www.tau.ac.il/~danib/econ-rankings/BrainDrained.pdf>
3. Brain Drain across the Globe. Country Case Studies, Mario Alberto Aráuz Torres, Urszula Wittchen, 2017. <http://freedownloadb.com/doc/analysis-of-global-trends-in-brain-drain-b-and-gain-6606697.html>
4. Brain Drain & Brain Gain, web-site Causes and Consequences of Brain Drain, 2016. https://www.israel-braingain.org.il/uploads/attachments/6676/ww_
5. Economic Innovation Group. The New Map of Economic Growth and Recovery, 2016. <https://eig.org/recoverymap#mapReport>
6. Goos, M., Manning, A. Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain, The review of economics and statistics 89.1, 2007, 118-133 p.
7. Guri-Rosenblit, S. Trends in Access to Israeli Higher Education, 1981-1996: From Privilege to Right, in European Journal of Education, 1997, 321-341 p., ISSN 01418211.
8. „Haarets” – Economic Journal - Internet article that shows the presences of the Israeli students, 2017. <https://www.haaretz.co.il/>
9. Higher Education in Australian Government- Data web-site, 2017. <http://www.australia.gov.au/information-and-services/educationand-training/higher-education>.
10. Information about Brain Drain from Russia. „Russkiymir” web-site, 2018. <https://www.russkiymir.ru/en/>
11. International Association of Universities web-site, 2017. <https://iau-aiu.net/>
12. Levi, E. Knesset Research and Information Center, Description and Analysis of the Higher Education Budget in Recent Years, October 2013.
13. Marceau, J. et al. Innovation agents: the inter-country mobility of scientists and the growth of knowledge, Copenhagen: DRUID Denmark, 2008, 19-22 p. https://www.researchgate.net/profile/Jane_Marceau/publication/228351978_Innovation_agents_the_inter.
14. Meyer, JB., Brown, M. Scientific diasporas: a new approach to the brain drain, Management of Social Transformations, Discussion paper No. 41. Paris: UNESCO, 1999.
15. Morrison, C., Murrin, F. The Kuznets Curve of Education: A Global Perspective on Education Inequalities, London: Centre for the Economics of Education, London School of Economics, 2010, 777- 780 p. ISSN 2045-6557.
16. Teichler, U. Careers of University Graduates: Views and Experiences in Comparative Perspectives. Dordrecht: springer- Higher Education Dynamics, 17, 2007, 3 p. ISBN13978-1-4020-5926-1.
17. Yemini, M. Implementation of the Bologna process in higher education in Israel, Jerusalem: Taub Center, 2014, 3-9 p. http://taubcenter.org.il/wpcontent/files_mf/h2014.01internationalizationofeducation.pdf

PARTICULARITĂȚI CU PRIVIRE LA FUNCȚIONAREA FRONTIEREI DE STAT A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIȚII MODERNE

Corneliu RADU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Acest articol rezumă cercetarea frontierei de stat a Republicii Moldova în dimensiunile precum: istoric, socio-cultural, și practic. De la abordarea frontierei în științele socio-politice, a rolului ei în edificarea statului de drept, a funcționalității frontierei în era globalizării, a aspectelor pozitive și negative și problemelor cu care se confruntă, autorul a concluzionat: frontiera de stat a Republicii Moldova, de la stabilirea ei, odată cu formarea tânărului stat independent, a parcurs pașii tradiționali de evoluție a funcționalității frontierelor. În perioada actuală, sub influența proceselor integraționiste de globalizare, se impune o abordare multiaspectuală a rolului frontierei de stat, în corespundere cu interesele naționale, și fiabilitate în fortificarea identității naționale și a statalității.

Cuvinte-cheie: *frontiera de stat, Republica Moldova, integritate teritorială, globalizare, funcționalitate, abordare a frontierei.*

This article summarizes the research of the state border of the Republic of Moldova in dimensions such as: historical, socio-cultural, and practical. From the approach of the border in the socio-political sciences, its role in building the rule of law, the functionality of the border in the era of globalization, the positive and negative aspects and problems it faces, the author concluded: the state border of the Republic of Moldova they, with the formation of the young independent state, went through the traditional steps of evolving the functionality of borders. At present, under the influence of the integrationist processes of globalization, a multiaspectual approach to the role of the state border, in accordance with national interests, and reliability in strengthening national identity and statehood is required.

Keywords: state border, Republic of Moldova, territorial integrity, globalization, functionality, border approach.

Frontiera este un element foarte important în puzzle-ul structural al statului, cu un loc bine determinat. Ținând cont de rolul ei, a fost întotdeauna un punct de interes pentru știință. Odată cu definirea legăturii dintre teritoriu, stat și societate, în contextul formării și dezvoltării statului pe principii de suveranitate și integritate teritorială, frontiera a devenit și subiect de cercetare al științelor socio-politice, care văd esența ei diferit. În particular:

Frontiera în sociologia modernă presupune un fapt social care dobândește forma în spațiu. Potrivit lui Georg Simmel, frontierele sunt produsul unui proces psihic de delimitare, având ca rezultat teritorii, regiuni sau țări – tot atâtea spații culturale reprezentative pentru un anumit grup social și care nu se suprapun neapărat peste limitele politico-teritoriale acceptate [10]. Un rol activ în trasarea frontierelor și a limitelor îl au colectivitățile.

Frontiera în politologia modernă reprezintă limitele diferitor influențe pentru realizarea intereselor naționale. Politologul american D. Held vede frontierele lumii politice ca limitele luptei pentru organizarea posibilităților omenești [5, p. 9]. În același timp, o altă abordare a frontierei politice reprezintă delimitarea activității instituțiilor statului în realizarea politicilor de dezvoltare.

Geografia modernă definește frontierele drept structuri spațiale elementare, cu funcție de discontinuitate geopolitică și de marcaj, de reper, operând în trei registre: simbolic – care se referă la apartenența la o comunitate stabilită într-un teritoriu propriu și evidențiază identitatea; imaginar – subliniind relațiile cu ceilalți, cu aparențele și miturile fondatoare sau distructive; și real – locul de articulare al unor planuri autonome, dar interdependente – granițele reale, geopolitice [1].

Frontiera nu este doar un concept juridic. Este o structură socială și politică, care reflectă echi-

librul puterii dintre statele vecine, precum și echilibrul puterii din lume. De asemenea, frontiera structurează și conturează spațiul din jurul său.

Cu frontiera sunt asociate inclusiv emoțiile: frica de a trece frontiera, frica de necunoscutul de dincolo de frontieră, ideea de a proteja frontiera, furia populației unei anumite țări cu privire la trasarea inacceptabilă a frontierei. De aici se conturează conceptul de securitate sau insecuritate.

Totuși, pe fundalul contradicțiilor mai multor științe, apare Limologia – știința distinctă despre frontiere, cea care studiază spațiile de frontieră, teritoriile, actorii, funcțiile, procesele la frontieră etc. Anume Limologia, în opinia mea, semnifică legătura indiscutabilă în veriga stat – teritoriu – frontieră și definește clar termenul, rolul și funcțiile ei în acest context.

Prin urmare, a stabili o frontieră înseamnă a exprima un punct colectiv de vedere, care implică moduri specifice de a fi în raport cu Celălalt. Fie că înglobează sau că exclude, frontierele pun întotdeauna în mișcare mărci puternice ale identității care își lasă amprenta asupra raporturilor politice, socio-culturale, economice ș.a. într-un teritoriu locuit.

Cât privește Republica Moldova, este de evidențiat că istorismul, pașii parcurși pentru formarea și dezvoltarea unui stat suveran și independent de la Prut până dincolo de Nistru, din perioada postbelică până în prezent, sunt strâns legate de amplasarea ei geopolitică și influențele de-a lungul timpului a curenților din Est și Vest.

Anii 1991-2021 simbolizează 30 de ani de formare a statului Republica Moldova de o manieră independentă, conform unor principii internaționale care au temelia încă din anul 1648, odată cu Pacea de la Westfalia. De fapt, Pacea de la Westfalia, în esență sa reprezintă punctul de început al conceptului de suveranitate națională – la rândul ei expresie a autonomiei teritoriale și competiției interstatale.

Autonomia teritorială presupune o delimitare a spațiului asupra căruia statul își va impune și exercita deplinele puteri, totodată acceptând unele modificări sau chiar rupturi ale multor relații și tradiții anterioare, stabilite cu vecinii sau cu alții. Rolul frontierei de stat, la această etapă, descrie anume comportamentul statului în amplificarea tendinței de a fi independent în luarea deciziilor, în formarea vectorilor de dezvoltare, în realizarea obiectivelor – intereselor naționale.

În anul 1991, Republica Moldova instituie frontierele sale: cu România – care vor coincide cu frontierele fostei URSS și Republicii Populare Române, stabilite conform Tratatului de Pace între URSS și Republica Populară România, intrat în vigoare la 15.09.1947 și a Protocolului referitor la precizarea traseului frontierei de stat între URSS și Republica Populară România, semnat la Moscova, la 04.02.1948; cu Ucraina – conform frontierelor administrative stabilite prin Decretul Prezidiului Sovietului Suprem al URSS din 4 noiembrie 1940 „Cu privire la stabilirea graniței între R.S.S. Ucraineană și R.S.S. Moldovenească”.

Declarația de Independență a Republicii Moldova (adoptată la 27 august 1991), va sublinia gravele nonconformități cu frontierele cândva existente în teritoriile, care la moment constituie statul moldovenesc și adiamentul lui [8].

Totodată, Decretul Președintelui RM nr. 190 „Cu privire la frontiera de stat a RM”, emis la 3 septembrie 1991, relevă importanța delimitării teritoriale în Vestul țării, recunoaște parcursul frontierei de stat cu România, pe care-l trece în jurisdicția deplină a statului. Astfel, frontierei îi va reveni rolul de confirmare a intenției tânărului stat moldovenesc spre întărire a suveranității, limitând sau chiar excluzând orice implicare în acest proces din partea vecinilor și terților.

Politica de frontieră a Republicii Moldova, bazată pe Constituție, legi și acte normative ale Republicii Moldova, pe norme și principii general acceptate ale dreptului internațional și pusă în aplicare prin activitățile planificate și coordonate ale autorităților de stat, autorităților locale, asociațiilor obștești și cetățenilor în conformitate cu drepturile și împuternicirile lor în acest domeniu, urmărește asigurarea suveranității, inviolabilității și integrității teritoriale, protecția și aplicarea intereselor naționale, totodată asigurând securitatea Republicii Moldova la frontieră.

Constituția Republicii Moldova (adoptată la 29 iulie 1994) prevede: teritoriul Republicii Moldova este inalienabil, iar frontierele țării sunt consfințite prin lege organică, respectându-se principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional [4]. Astfel, prima și cea mai importantă sarcină impusă frontierei, este asigurarea inalienabilității teritoriale a statului. Această legătură distinctă între teritoriu, stat și frontieră stă la rădăcinile sistemului de asigurare a securității naționale,

iar securitatea frontierei devine parte integrantă a sistemului. Prin omiterea mai multor factori caracteristici perioadei inițiale de stabilire a statului de drept, cu folosirea frontierei ca instrument al politicii externe, Republica Moldova pune accentul pe fortificarea funcției de barieră – mecanism indiscutabil al securității frontierei. Pentru aceasta, vor fi atrase toate autoritățile publice cu atribuții la frontieră, începând cu Ministerul Afacerilor Externe, structurile de forță și terminând cu autoritățile publice locale [7]. Acest fenomen se datora inclusiv deprinderilor formate de securizare a frontierei caracteristice „Cortinei de Fier” – un exemplu cât se poate de clar al funcției de barieră, impus ca unică și sigură soluție în perioada sovietică. „Izolându-se de extern prin frontieră, statul prin bariere vamale, de viză, valutare și migraționale protejează interesele producătorilor și consumatorilor naționali și își realizează astfel funcția protecționistă. Funcția de protecție este, de asemenea, îndeplinită de: 1) regulile și condițiile naționale pentru desfășurarea afacerilor; 2) taxe de export pentru unele bunuri strategice; 3) restricții în anumite zone ale economiei pentru nerezidenți; 4) condițiile pentru atragerea forței de muncă străine; 5) tarifele de transport pentru transportul internațional mai mari decât pentru transportul intern; 6) restricții pentru transportatorii străini pe rețelele naționale de transport etc.” [15, p. 112].

Totodată, prin paza frontierei de stat a Republicii Moldova (parte constitutivă inalienabilă a sistemului de stat de asigurare a securității Republicii Moldova, una dintre formele de apărare armată a integrității teritoriale a ei, care constă în realizarea unui complex de măsuri care ar garanta inviolabilitatea frontierei de stat) se cere contribuția la fortificarea securității naționale [7].

Componenta militară în mecanismul de funcționare a frontierei a presupus implicarea organelor de securitate și apărare a statului în gestionarea ei. Securitatea militară, ca parte componentă a securității naționale, este asigurată de Forțele Armate, menite să asigure apărarea națională, paza frontierelor, menținerea ordinii publice [3]. Drept pericole principale pentru securitatea națională se consideră: agresiunea directă și revendicările teritoriale ale altor state; conflictele locale sau regionale în apropierea nemijlocită a frontierelor Republicii Moldova; transportarea necontrolată a armamentului, precum și a componentelor armelor nucleare, bacteriologice și chimice pe teritoriul Republicii Moldova și în apropierea nemijlocită a frontierelor ei.

Astfel remarcăm, că analogic diferitelor perioade istorice de dezvoltare a statului (în perioada antică, medievală și modernă), la etapa de formare, Republica Moldova folosește frontierele pentru ocrotirea suveranității și integrității sale teritoriale. Cadrul de reglementare în domeniul frontierei, în primul deceniu de independență, relevă interesele primordiale ale statului.

Principiile de tratare a frontierei doar ca soluție de îngrădire, de separare a polilor de opinie etc., odată cu parcurgerea etapei incipiente de formare a statalității, se schimbă și, de fapt, nu corespund cu ambițiile statelor nou formate, „tinere” în stabilirea locului și rolului lor în Sistemul Internațional, mai ales atunci când vorbim despre state mici, cu un potențial economic, social redus. De menționat că și spațiul de frontieră este deosebit prin dinamismul proceselor și fenomenelor care apar aici, natura nu întotdeauna previzibilă a dezvoltării lor. Deseori, anume aici interesele statelor vecine, ale diverselor straturi sociale și ale grupurilor de populație se ciocnesc cel mai puternic. Anume în spațiul de frontieră, se concentrează principalele fenomene și procese care leagă Republica Moldova de lumea exterioară, de vecinii săi cei mai apropiați și care determină fața sa internațională și intențiile spre cooperare frontalieră interstatală, spre asigurarea securității și stabilității regionale, spre stabilirea unor relații de bună vecinătate și multe altele. Prin urmare, eficiența activităților statului în domeniul frontierei va consta dintr-o combinație rezonabilă de elemente de politică externă și internă, precum și a eforturilor complexe ale autorităților executive ale Republicii Moldova.

Internaționalismul și suveranitatea statală pot coexista. Motivul, pentru care multe state participă la organizațiile internaționale și întreprind activități diplomatice, poate fi identificat în dorința fundamentală de a-și păstra statutul de suveran și de a-și spori avuția. Republica Moldova promovează aceeași politică de cooperare externă, iar funcționalitatea frontierei de stat va fi oglinda inițiativelor politicului.

La fel ca și multe alte state din spațiul post-sovietic, Republica Moldova se orientează spre absorbția valorilor europene, cu succes implementate în Vestul continentului. Relațiile cu Uniunea Europeană au fost lansate odată cu semnarea la 28 noiembrie 1994 a Acordului de Parteneriat și

Cooperare, care a intrat în vigoare la 1 iulie 1998, iar mai apoi susținute prin Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. Părțile se angajează să promoveze, încurajeze și faciliteze cooperarea multidimensională, ca rezultat scontat fiind apropierea cât mai mare una față de cealaltă. Obiectivele acestui parteneriat sunt: - asigurarea unui cadru corespunzător dialogului politic între Părți, care ar permite dezvoltarea unor relații politice; - promovarea comerțului și investițiilor, precum și relațiilor economice armonioase între Părți pentru a încuraja astfel dezvoltarea lor economică durabilă; - asigurarea bazei pentru colaborarea în domeniile legislativ, economic, social, financiar și cultural; - susținerea eforturilor Republicii Moldova de consolidare a democrației, de dezvoltare a economiei și de finalizare a tranziției sale la economia de piață.

În aceste condiții, urmărind anumite obiective economice, politice și umanitare, Republica Moldova tinde să creeze un mecanism destul de complex de comunicare cu lumea exterioară, care să combine elemente ale politicilor liberale și protecționiste. Funcția de barieră a frontierei va fi combinată cu cea de contact, exemplu preluat de la orice frontieră a oricărui stat sau regiune a lumii. De fapt: o frontieră care îndeplinește doar o funcție de contact, nu mai poate fi numită frontieră; în același mod, pentru a ne imagina o frontieră ce îndeplinește doar funcția de barieră înseamnă să ne imaginăm un zid impenetrabil între două stări. În același timp, este destul de evident că bariera și funcțiile de contact ale frontierei sunt „funcții opuse” [15, p. 114]. Întărirea uneia dintre ele poate avea loc numai în detrimentul slăbirii celeilalte. Consolidarea funcțiilor de protecție poate fi în detrimentul cooperării economice și dezvoltării economiei naționale. În același timp, contactul excesiv prezintă amenințări la adresa securității naționale. Astfel, căutarea echilibrului optim (atât pentru țară în ansamblu, cât și pentru spațiul de frontieră în special) între funcțiile de contact și barieră specifice frontierei, este una dintre cele mai importante provocări și sarcini pentru stat în dezvoltarea relațiilor internaționale și pentru regiune în contextul dezvoltării cooperării frontaliere și transfrontaliere eficiente.

Concepția Politicii Externe, un document relevant pentru realizarea obiectivelor principale ale statului, identifică locul Republicii Moldova în comunitatea internațională, precum și prioritățile, principiile și direcțiile politicii sale externe. Astfel, consolidarea independenței și suveranității țării, asigurarea integrității teritoriale, afirmarea țării în calitate de factor de stabilitate pe plan regional, contribuirea la promovarea reformelor social-economice necesare pentru tranziția la economia de piață și ridicarea bunăstării populației, edificarea statului de drept formează direcții importante ale politicii externe ale țării [2]. În acest sens, Republica Moldova urmărește și exprimă ferm integrarea sa pleneră în sistemul internațional prin aderarea la diverse structuri regionale și internaționale, fapt ce ar presupune o abordare a frontierei cu totul diferită decât cea aprobată și funcțională prin actele normative interne în primii 10-15 ani de independență – una închisă, izolată, mai puțin transparentă. Exemplul occidental de management integrat al frontierei, a fost stabilit ca soluție pentru granițele Republicii Moldova.

Dinamica funcționării frontierelor este determinată de funcțiile realizate de diferiți actori naționali și internaționali la frontieră. De funcțiile care vor fi atribuite frontierei de către stat, va depinde structura teritorială a lui, prezența sau lipsa legăturilor apropiate, nivelul de integrare cu diferite zone și regiuni, organizații etc. Aceste funcții se regăsesc în strategiile pe care guvernul le urmărește pentru a menține controlul asupra frontierei, în care sunt exprimate relațiile dintre statele vecine și nu doar. Aprobarea și implementarea Strategiilor naționale de management integrat a frontierei de stat a Republicii Moldova, au fost condiții prealabile pentru succesul negocierilor privind Tratatul de aderare la UE și a dialogului privind liberalizarea regimului de vize. Implementarea Strategiei a fost un mesaj pentru partenerii Republicii Moldova că statul moldovenesc este pregătit să promoveze securitatea în regiune pentru a deveni un partener de încredere al UE în domeniul controlului frontierelor și al gestionării fluxurilor migraționale. Strategiile Naționale de management integrat al frontierei (pentru anii 2011-2013, 2015-2017, 2018-2023) presupun schimbări de abordare a frontierei: de la utilizarea componentei militare în paza frontierei, la demilitarizare, profesionalizare și focusare a tuturor organelor cu atribuții în domeniu, la supraveghere și control al frontierei, extinderea competențelor pentru organele de frontieră [11]. Nucleul conceptului de management integrat al frontierei va presupune patru filtre de control aplicate pe patru nivele: 1) activități în țările terțe, în țările de origine, tranzit și potențial exportatoare de inse-

curitate; 2) cooperarea bilaterală și internațională în domeniul frontalier; 3) controlul frontierei de stat; 4) activități desfășurate în cadrul teritoriului național [12]. Astfel, de iure, funcțiile frontierei de stat vor depăși limitele teritoriale ale Republicii Moldova.

Așadar, strategiile de extindere a rolului și funcționalității frontierei de stat a Republicii Moldova au cuprins, în mare parte, aspecte de securitate frontalieră în contextul asigurării securității naționale și regionale. Totuși, de menționat, că chiar dacă Strategiile numite prevăd implicarea mai multor actori din diferite ramuri de dezvoltare a statului, accentul de bază este pus pe activitatea organelor de control a frontierei, pe activități menite, prin acțiuni la frontieră, să sporească următoarele dimensiuni ale securității naționale: politică, economică, energetică, militară, ecologică. O analiză a factorilor de influență în procesul globalizării nu există. Dimensiunea socială, demografică, informațională, științifico-tehnologică a securității naționale nu sunt trecute ca actuale, iar frontiera de stat nu rezolvă aceste deziderate. Mai mult, latura culturală a dezvoltării regiunii de Est a Europei, nu este luată în considerare, chiar dacă joacă un rol primordial în stabilirea și fortificarea identității naționale a poporului moldovenesc, or, frontiera trebuie să servească drept punct de contact, de pornire spre noi trepte de cooperare.

Globalizarea este un proces puternic generat de schimbările apărute din Războiul Rece. Globalizarea se constituie ca un ansamblu complex de procese, având ca obiectiv realizarea integrării internaționale la nivel economic, militar, politic, socio-cultural și de securitate, conducând la uniformizarea nivelului de trai și de dezvoltare la scară mondială. Aceste procese duc la scăderea importanței sau chiar căderea granițelor dintre țări. Nu există o definiție clară dată termenului de globalizare, însă putem spune cu certitudine că nimeni nu se poate opune acestui proces.

Formarea statalității moldovenești și definirea identității naționale au coincis în timp cu extinderea procesului de globalizare, care nu putea decât să afecteze formarea securității naționale a Moldovei. Împreună cu schimbările pozitive, globalizarea a făcut toate țările lumii mai vulnerabile în toate domeniile și, în primul rând, în domenii precum economia și finanțele (criza financiară și economică mondială din 2008-2009 este o confirmare a acestui fapt), ecologia, securitatea informațiilor, securitatea demografică, identitatea națională și culturală etc. Există o creștere a bolilor în masă, a migrației, a terorismului internațional și a traficului de droguri. Tendința spre universalizare și unificare caracteristică erei globalizării nu putea decât să dea naștere la o provocare a tradițiilor și valorilor naționale, precum și a suveranității diferitelor state. Moldova (printre alte țări) a trebuit să își determine atitudinea față de procesul obiectiv și subiectiv al globalizării și să găsească un răspuns adecvat la provocările și amenințările pe care le aduce cu sine [17, p.139-140].

Dezvoltarea globalizării duce la consecințe politice importante, inclusiv slăbirea suveranității naționale [16, p. 8-20]. Frontierei de stat, sub presiunea proceselor integraționiste și de globalizare, îi revine un rol foarte important de menținere a statalității. Frontiera va confrunta fragmentarea și slăbirea coeziunii sociale, creșterea inegalităților pe plan intern și extern; distrugerea sistemului clasic de ierarhizare a valorilor, proliferarea armamentului și a crimei transfrontaliere, sărăcirea valorilor culturale și naționale sub presiunea globalizării și extinderii tehnicilor de informare și comunicare în detrimentul statului, răspândirea fenomenului corupției.

Liberul schimb de capitaluri, de tehnologii, inovații, forță de muncă aduce la „erodarea” frontierelor, care devin mai „moi”, mai accesibile pentru influențe din afara țării. La polul opus, frontiera joacă un rol de factor de descurajare fără îndoială, care păstrează independența politică și economică a țării, factor de susținere a competitivității statului pe arena internațională. Controlul importurilor și exporturilor de mărfuri și bunuri, a migrației populației, admiterea investițiilor în domenii vitale ale dezvoltării statului etc., sunt normate și regulate de frontieră. Astfel, termenul „frontiera de stat” presupune o unitate contradictorie a tendințelor pozitive și negative, dacă vorbim de dezvoltarea economică a țării.

În ultima perioadă, tot mai mult se atestă o scădere a interesului pentru componenta fizică a frontierei la nivel regional și global. Atenția se focusează pe „efectul frontierei”, pe impactul frontierei asupra dinamicii dezvoltării regionale pe două dimensiuni: regională și liniară. Dimensiunea regională ia în considerație variațiile dezvoltării cooperării frontaliere și transfrontaliere pe fundalul dinamicii naționale de dezvoltare. Dimensiunea liniară urmărește funcționalitatea frontierei în

ceea ce privește circulația oamenilor, bunurilor, informației și ideilor. Aceste tendințe, fără îndoială, duc spre consecințe pe care fiecare stat încearcă să le diminueze.

Prin prisma stabilirii „efectului” frontierei, ca particularități, se conturează trei obiective care au stat și stau în continuare în fața granițelor Republicii Moldova: primul – la frontiera comună dintre statul moldovenesc și Ucraina, care constă în crearea condițiilor favorabile, necesare cooperării economice interstatuale; al doilea – ține de problema integrității teritoriale a statului, mai exact – rezolvarea diferendului transnistrean; trei – presupune incursiunea în aspectele de rudenie socio-culturală și de identitate națională la granițele de vest cu România.

Frontiera de est, cu Ucraina, a ținut să definească relațiile, în primul rând, economice dintre cele două state. De la primii pași spre stabilirea relațiilor de vecinătate, ambele state demonstrează că interesele lor naționale țin de securitatea economică. Tratatul cu privire la frontiera de stat, care stabilește limitele teritoriale ale țărilor vecine, prevede și transmiterea în proprietatea Ucrainei a sectorului de autostradă Odessa-Reni în regiunea localității Palanca a Republicii Moldova, precum și a sectorului de teren, prin care trece acesta [13]. De menționat, că în 30 de ani de independență, frontiera comună cu Ucraina nu este demarcată pe toată lungimea sa. Puncte strategice precum barajul hidrotehnic de la Naslavcea - parte componentă a complexului hidroenergetic nistrean, ieșirea Republicii Moldova la Dunăre în regiunea localității Giurgiulești, ambele amplasate la frontieră, sunt subiecte de negocieri bilaterale pe dimensiunea economică. Așadar, în condițiile de lipsă a frontierelor bine demarcate, consider, că nu poate exista un sistem bine format de securitate a statului. Din acest considerent, funcționalitatea frontierei se va limita la blocarea sau mimarea activităților comune de management integrat al frontierei.

Diferendul transnistrean este pata din regiunea Europei de Est, de care Republica Moldova, în nenumărate rânduri, încearcă s-o elimine. Odată cu dispariția Uniunii sovietice, mai multe state declarate independente, au avut să se confrunte cu teritorii, zone necontrolate și nerecunoscute. Limitele acestor teritorii, devin, instantaneu, linii de interacțiune politică și chiar militară, astfel creând instabilitate geopolitică regională. Republica Moldova are circa 453 km de frontieră cu Ucraina, pe care nu-i poate gestiona din cauza teritoriului autoproclamat Transnistria. Sistemul de securizare a frontierei este destabilizat și nu asigură randamentul necesar din cauza existenței „găurii negre”. Inexistența sau insuficiența controlului asupra unor segmente de frontieră, pun sub presiune aspectul de integritate teritorială, care, la rândul său, erodează suveranitatea. Astfel, la distanța de 30 de ani de formare a statului de drept Republica Moldova, putem spune că funcțiile frontierei în regiunea de est a țării sunt reduse la o simplă delimitare administrativă a teritoriilor. Conjugarea eforturilor autorităților Republicii Moldova și Ucrainei, cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, este unica soluție de readucere a dezideratului în câmpul juridic internațional.

Frontiera este un fenomen complex ce contribuie la autodefinire, la stabilirea rapoartelor de reprezentare unui sau unora față de altul sau alții. Cercetătorii au constatat că identitatea unei națiuni sau a unui individ este structurată în patru componente majore: etnică, religioasă, politică și culturală [9]. În același context, putem vorbi și despre definirea identităților culturale. Potrivit unei concepții substanțialiste și statice dominante, identitatea culturală se referă la limba și istoria comună, la religia și tradițiile culturale [14, p. 12]. Identitatea este un dat permanent și unic, în cadrul căruia individul sau indivizii trebuie să-și însușească trăsăturile, bine definite, ale culturii în care s-au născut. Într-o altă abordare, dinamică, identitatea culturală se construiește prin interacțiune cu ceilalți. Această dimensiune nouă a identității nu o anihilează pe prima, ci o completează [6]. Frontiera de vest a Republicii Moldova desparte teritoriul țării de Comunitatea Europeană. Totodată, e de menționat, că aceiași 684 km de frontieră, de 30 de ani, separă două identități cu caracteristici, tradiții și obiceiuri foarte apropiate. Frontiera joacă rolul de mediator între aspirațiile de identificare unică națională și statalitate. Presiunea și greutatea situației descrise asupra frontierei de stat devine și mai mare din lipsa reglementărilor juridice clare a funcționării ei. Până în prezent, Republica Moldova și România nu au ajuns la un acord privind frontiera de stat și regimul ei. Ținând cont de relațiile, preponderent, antagoniste dintre Occident și Est, iar Republica Moldova având prim-planul, politicul moldovenesc a oscilat cu regularitate spre diferiți poli de abordare a problemei. În aceste condiții, rolul frontierei în stabi-

lirea identității naționale, în susținerea, menținerea și dezvoltarea componentei socio-culturale de rudenie între cele două state vecine, este unul fără constanță, confuz și lipsit de esență.

Concluzionând, remarcăm că parcursul istoric al dezvoltării Republicii Moldova impune o abordare diferită a frontierei de stat: nu doar ca un atribut al statului, ci ca o categorie distinctă, un instrument efectiv al politicii interne și externe a statului. Până în prezent, particularitățile funcționalității frontierei de stat semnifică roluri tradiționale de bariere fizice (stoparea, îngrădirea, reducerea contactului cu exteriorul), de filtru (admiterea limitată a influenței din afară), neadaptate și mai puțin propice pentru realitățile actuale impuse de procesele ample de globalizare. Autoritățile statului, în politicile sale de dezvoltare, trebuie să țină cont și să folosească frontiera de stat întru promovarea intereselor naționale, continuând să asigure toate dimensiunile securității naționale și regionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Braudel F. *L'identité de la France*, 1992, 1184 p.
2. Concepția Politicii Externe a Republicii Moldova. HP 368 din 08.02.1995. Monitorul Oficial nr. 20, p. 3-4, 06.04.1995.
3. Concepția securității naționale a Republicii Moldova. HP 445 din 05.05.1995. Monitorul Oficial nr. 35 art. 399, 29.06.1995.
4. Constituția Republicii Moldova, Titlul I, art. 3. Monitorul Oficial nr. 78 art. 140, 29.03.2016.
5. Held D. *Political Theory and the Modern State. Essays on State. Power and Democracy*. Stanford Cal. Univ. Press, 1989, p. 9.
6. Jivan Al. Rus C. Vultur Sm. (coord.), *Minorități: identitate și coexistență*, Timișoara, 2000. http://www.intercultural.ro/carti/minoritati_text_ro.html
7. Lege privind frontiera de stat a Republicii Moldova nr. 108-XIII din 17 mai 1994. Capitolul VI, VII. Monitorul Oficial nr. 12 art. 107, 1994.
8. Lege privind Declarația de independență a Republicii Moldova nr. 691-XII din 27.08.1991. Monitorul Oficial nr. 11-12/103, 118, 1991.
9. Seres Al. *Utopia federalizării și crizele identității*, Provincia, II, 12(18), 2001. http://www.provincia.ro/cikk_roman/c000362.html
10. Simmel Georg. 2009. *Sociology: Inquiries into the construction of social forms*. Leiden, Boston: Brill, 1908.
11. Strategia națională de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011-2013. HG nr. 1212 din 27.12.2010. Monitorul Oficial nr. 16-17 art. 7, 21.01.2011.
12. Strategia națională de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015-2017 și a Planului de implementare a acesteia. Anexa 2. Capitolul III. Secțiunea 1. HG nr. 1005 din 10.12.2014. Monitorul Oficial nr. 372-384 art. 1088, 19.12.2014.
13. Tratat între Republica Moldova și Ucraina cu privire la frontiera de stat. TRATAT nr. TMAE 434/2002 din 18.08.1999. TRATATE INTERNATIONALE nr. 29 art. 434.
14. Turliuc N. Conceptul de identitate: conținut și procese. *Xenopoliana* 200, p. 12.
15. Дергачёв В. А. Вардомский Л. Б. Регионоведение. М., 2011, с. 112, 114.
16. Желтов В. В. Желтов М. В. Глобализация. Кемерово: Полиграф, 2007, с. 8-20.
17. Сакович В. Национальная безопасность Республики Молдова в контексте современных процессов глобализации и интеграции: теория, методология, прикладной анализ. Учебно-методическое пособие. Кишинёв: Б. и., 2016, с. 139-140.

ВЛИЯНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ ПОЛИТИКУ УКРАИНЫ

Татьяна БЕЛОШАПКА,

аспирантка, Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
г. Одесса, Украина

SUMMARY

The legal framework and works of scientists are considered, where the issues of the current state of public administration in the field of environmental protection were studied. The need for greening of public administration is emphasized and its important directions are highlighted both at the regional and local level. Emphasis is placed on the relevance of the formation of environmental consciousness of society as a prerequisite for further sustainable development of territories and the state. The greening of the public administration system is a sign of its realities, and, according to leading scholars, it has a steady trend of deepening in order to change the main subject-object relations and influences in the mechanisms of public administration of modern times.

Keywords: public administration, municipal authorities, local self-government, environmental protection, greening, environmental policy, environmental public organizations.

На современном этапе развития Украины, обеспечение устойчивого природопользования и охраны окружающей среды является одной из важнейших задач государства и общества.

Высокий уровень требований к публичной политике в экологической сфере определяется значимостью вопросов безопасной среды. Бесконтрольность процессов в этой сфере может иметь серьезные риски и необратимые последствия для разных социальных групп и государства в целом. Универсальные, для большинства стран, угрозы связанные с ядерным оружием, природными ресурсами, техногенными катастрофами, климатическими изменениями и прочее, диктуют потребность углубленного сотрудничества Украины с международными экологическими институтами, присоединения к соответствующим межгосударственным и общественным инициативам [3].

По мнению Бакуменко В. Д. и Соснина О. В., экологическая политика - это политика общества, направленная на охрану окружающей природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, хранение и развитие окружающей среды обеспечения нормальной жизнедеятельности и экологической безопасности человека [6, с. 183–184].

Экологическая политика как система включает в себя следующие элементы: принципы, приоритеты, цели, субъекты, объекты, механизмы реализации, инструменты и т. д. [3]. Это дает основание отметить, что публичная экологическая политика – это составляющая политики государства, отражающая совокупность его целей и задач в сфере экологии, которые формируются политической системой публичного управления в соответствии с ее социальным назначением и реализуются ею с помощью определенных механизмов.

Для многих развитых европейских стран традиционно вхождение «зеленых» партий в национальные парламенты, правительства, местные органы власти, а также в наднациональный орган – Европейский парламент, где представлена Европейская партия зеленых. В Украине подобная практика отсутствует, поскольку не сформировано достаточно мощных политических и партийных структур, которые компетентно и последовательно занимались экологическими вопросами и активно участвовали в политическом процессе и выборах, в формировании органов государственной власти. Такая «оторванность» экологической политики государства от общества обуславливает усиление внимания общественного сектора к экологическим вопросам.

Экологические общественные организации, местные общины, инициативы и движе-

ния, путем создания системы партнерских организаций, коалиций и сетей, объединяются для защиты экологических прав и интересов. Наиболее организованная часть экологических общественных структур, через информационно-просветительскую, экспертно-исследовательскую, программно-проектную деятельность, расширяет свое участие в формировании государственной экологической политики и практическом решении проблем окружающей среды. Осуществляется это как на уровне сотрудничества с органами государственной власти, так и с международными институтами и неправительственными организациями.

Большой вклад в теорию взаимодействия общества и природы принадлежит В. Вернадскому, Д. Гвишиане, Н. Моисееву, П. Олдаку и М.Реймерсу.

Роль общественных организаций в экологической сфере исследовалась в трудах украинских ученых, а именно: Г. Анисимовой, О. Белякова, Н. Кобецкой, О. Колбасовой, М. Красновой, В. Крисаченко, Н. Малышевой, М. В. Малышко, О. Мостяев, Н. Орлов, Т. Слинько, Ю. Шемшученко и др.

Экологическое общественное сообщество представляют преимущественно организации с высоким экспертным уровнем, опытом и результатами (ВЭОО «Мама-86», МБО «Экология-Право-Человек», МБО «Информационный центр «Зеленое досье», Ресурсно-аналитический центр «Общество и окружающая среда», ВОО «Живая планета», Национальный экологический центр Украины, Всеукраинская экологическая лига и др.) [1].

Экологические общественные инициативы и движения предлагают эффективные и ресурсно нерасходные решения таких задач, как сортировка и утилизация бытовых отходов, уменьшение объемов мусора, экономия энергетических затрат. Формы активности и соответствующая направленность программ и кампаний обусловлены региональными особенностями, концентрацией промышленных объектов, природоохранных объектов. Впрочем, наибольший эффект решения экологических задач оказало бы сочетание подобных успешных проектов и практик, и их популяризация.

Следует подчеркнуть, что активность общественного сектора сегодня обусловлена тем, что вопросы безопасной окружающей среды, качественных экологических условий жизни волнуют подавляющее большинство граждан Украины.

Конвенция о доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), к которой присоединилась Украина, является одним из ключевых документов, устанавливающих высокий уровень требований и стандартов для обеспечения доступа к соответствующей информации.

Следует отметить, что принцип участия общественности в формировании и реализации экологической политики, учёт предложений при усовершенствовании природоохранного законодательства, закреплён как один из основных в Проекте Стратегии национальной экологической политики Украины на период до 2030 года. Необходимость усовершенствования механизмов сотрудничества органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, науки и бизнеса при решении экологических проблем признается Министерством экологии и природных ресурсов [2].

Местный уровень институциональной системы охраны окружающей среды включает органы местного самоуправления, то есть территориальные общины. Закрепив право территориальной общины непосредственно осуществлять местное самоуправление (Конституция Украины [5] и Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине» [4]), таким образом повысили роль и значение различных форм прямого волеизъявления территориальных общин с целью решения или участия в решении вопросов, отнесенных в полномочия местного самоуправления, включая и те из них, которые связаны с охраной окружающей природной среды, использованием природных ресурсов и прочее.

Следует учитывать, что абсолютное большинство экологических вопросов нуждаются в профессиональной основе. Поэтому поиски оптимальных решений и реагирования на проблемы окружающей среды, связанные с техногенными угрозами, утилизацией бытовых, промышленных, опасных отходов требуют основательных оценок экспертной сре-

ды. При этом должны быть сбалансированы национальные интересы, позиции экспертной общественности, общественное мнение.

Для общественного контроля важно аккумулировать опыт граждан с разным образовательным и профессиональным уровнем, использовать потенциал выпускников высших учебных заведений по профильному направлению специализации, в частности, их трудоустройство в органы государственной власти, организации общественного сектора, СМИ, предприятия экологического направления.

Государственное управление в области экологии должно быть направлено на гармонизацию взаимодействия общества и природы, а также на определение общей ответственности государства и общества. Охрана окружающей среды должна быть приоритетом для общественности и местных общин.

Следовательно, решение экологических проблем и безопасности человека требует немедленных решений со стороны органов публичного управления, а именно территориальных общин, эти управленческие решения должны быть направлены на успешное решение комплексной проблематики экологического развития нашего государства, которая в последние десятилетия может быть определена как крайне актуальная. Экологизация системы публичного администрирования является признаком его реалий, и, учитывая мнение ведущих ученых, она имеет устойчивый тренд к углублению с целью изменения основных субъект-объектных связей и влияний в механизмах публичного современного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андрусевич А. Неправительственные экологические организации в Украине: проблемы становления и развития. <http://www.ji.lviv.ua/n41texts/andrusevych.htm>
2. Выступление Министра экологии и природных ресурсов Украины О.А. Проскуракова на всевропейской конференции Министров охраны окружающей среды «Окружающая среда для Европы» <http://www.sbs-envir.org/index.php/ru/home-rus/69-ukrainian/highlights/125-kviten-2013>
3. Голинская О. В., Белошапка Т. В. Актуализация публично-управленческой проблематики в экологической сфере: мировое и отечественное измерения. Публичное управление: традиции, инновации, глобальные тренды – Харьков: ХАРИГУ НАГУ, 2020, вып. 2 (58), с. 181-187.
4. Закон Украины «О местном самоуправлении в Украине»: принят на 13 сессии Верховного Совета Украины, 28.06.1997, с изменениями согласно с законом Украины от 14.07.2021, №1639-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
5. Конституция Украины: принята на пятой сессии Верховного Совета Украины 28.06.1996 г.: с изменениями по закону Украины от 01.01.2020, №27-IX. <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Энциклопедический словарь по государственному управлению/сост.: Ю. П. Сурмин, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко и др.; под ред. Ю. В. Колбасюка, В. П. Трощинского, Ю. П. Сурмина. Киев: НАДУ, 2010, 820 с.

ATELIERUL I

ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE. ADMINISTRARE PUBLICĂ: INSTITUȚII ȘI SERVICII PUBLICE

AGENDA DE DEZVOLTARE DURABILĂ 2030: REZULTATE ȘI PERSPECTIVE DE IMPLEMENTARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Dorin ANDROS,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Agenda for Sustainable Development 2030 represents the commitment of 192 countries to take the necessary actions that would contribute to the eradication of poverty and to implement an action plan aimed at people, the planet and prosperity. The Agenda for Sustainable Development 2030 can become for the Republic of Moldova a complementary tool for internal mobilization, to ensure economic and social development. The Sustainable Development Goals set out to continue implementing the Millennium Development Goals and continue to take the necessary actions to eradicate poverty, education and health, while ensuring that new policies are addressed to promote peaceful and inclusive societies.

Keywords: *Sustainable Development Goals, strategic planning; theory of change, local public authorities.*

Introducere. Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 reprezintă o continuitate a Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului și implică măsuri de eradicare a sărăciei, îmbunătățirea accesului la educație și sănătate, fiind inițiate și alte noi politici în domeniul promovării păcii și a societății inclusive. Pentru realizarea acestor obiective globale a pledat și Republica Moldova, în comun cu alte 191 de țări, în anul 2015. În comparație cu unele țări din regiune, Republica Moldova a reușit ca într-un termen restrâns să asigure realizarea unui șir de acțiuni, pentru a stabili platforma instituțională și legală, necesare pentru integrarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD) în cadrul planificării strategice a Republicii Moldova.

Abordările specifice, stabilite în prevederile Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 sunt bazate pe două elemente specifice:

1. Principiul „a nu lăsa pe nimeni în urmă” – reprezintă angajamentul și principiul de transformare al Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 și a obiectivelor sale (ODD). Acest principiu - reprezintă angajamentul neechivoc al tuturor statelor membre ale ONU de a eradică sărăcia în toate formele sale, de a pune capăt discriminării și excluderii și de a reduce inegalitățile și vulnerabilitățile care lasă oamenii în urmă și subminează potențialul indivizilor și al umanității în ansamblu. O cauză majoră a „lăsării” în urmă a persoanelor sunt formele persistente de discriminare, inclusiv discriminarea de gen, care lasă persoanele, familiile și comunitățile întregi marginalizate și excluse.

2. Principiul „teoriei schimbării” – reprezintă o metodă care explică modul în care o intervenție sau un set de intervenții este așteptat să conducă la o schimbare specifică de dezvoltare, bazată pe o analiză cauzală pe baza dovezilor disponibile. Teoria schimbării trebuie să genereze analize și consultări publice largi cu părțile interesate cheie și să examineze aspectele care funcționează și sunt eficiente și ceea ce nu funcționează, în diferite contexte extrase din experiențele țărilor ONU și ale partenerilor săi. Teoria schimbării la fel promovează „omul” ca aspect central spre care trebuie să fie orientate politicile și mai puțin procesele, fapt pentru care, în comun cu celălalt princi-

piu, stabilește necesitatea identificării grupurilor vulnerabile și cuantificarea impactului deciziilor aprobate, iar formularea indicatorilor de orice tip pentru monitorizarea rezultatelor trebuie să fie orientată spre evaluarea gradului de îmbunătățire a condițiilor de trai.

Pentru integrarea prevederilor Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 în cadrul strategic național, în contextul angajamentelor asumate, Republica Moldova a aprobat Nota de concept, privind proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare (SND) Moldova 2030, conținutul acestui document fiind orientat spre punerea în valoare a factorului uman, așa cum o cer cele două principii descrise mai sus, acesta fiind identificat ca principala resursă a țării. În sensul celor menționate, proiectul SND Moldova 2030, prin prisma conceptului „teoriei schimbării”, reorientează prioritățile de politici din excluderea aspectelor centrate pe procese spre priorități centrate pe om, creând toate premisele necesare valorificării potențialului fiecărei persoane, indiferent de mediul de reședință, sex, etnie, religie sau alte diferențe.

Situația actuală. Republica Moldova și-a asumat angajamentul de implementare a Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 în anul 2015, fiind desfășurate un șir de acțiuni importante pentru stabilirea unui nou cadru de planificare strategică având la bază necesitatea integrării Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă în documentele de politici de nivel național. Astfel, într-o perioadă relativ scurtă au fost realizate mai multe activități care au stat la baza implementării Agendei 2030, iar avansarea proceselor planificate a fost condiționată de elementul continuității, care în realitățile la zi reprezintă o provocare definitorie. Beneficiind de suportul partenerilor de dezvoltare, Republica Moldova a prezentat un grad avansat al proceselor necesare implementării Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030, fiind realizate într-o perioadă relativ scurtă următoarele acțiuni:

- Aprobarea cadrului instituțional de nivel național - în special instituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă, al cărui scop este coordonarea și monitorizarea procesului de adaptare și integrare a Obiectivelor de dezvoltare durabilă din Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 în politicile naționale și sectoriale de dezvoltare [1];

- Adaptarea agendei 2030 de dezvoltare durabilă la contextul Republicii Moldova – un document de analiză avansată a coerenței documentelor de politici existente, ce include recomandări clare cu privire la lista documentelor de politici, care trebuie revizuite, astfel încât să fie bine definită orientarea autorităților publice centrale de specialitate spre revizuirea documentelor de politici, pentru a asigura alinierea priorităților de politică internă la prevederile Agendei 2030 [4];

- Naționalizarea obiectivelor ODD – documentul oferă suport metodologic tuturor părților interesate, în special autorităților administrației publice centrale, pentru integrarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă în sistemul național de planificare strategică, prin descrierea etapelor de planificare strategică, precum și a cadrului instituțional și normativ al acestuia [6];

- Naționalizarea indicatorilor pentru monitorizarea implementării ODD - a avut drept scop evaluarea gradului de disponibilitate a indicatorilor globali la nivel național, dar și a relevanței acestora în contextul Țintelor naționalizate, precum și identificarea instituțiilor responsabile pentru colectarea și raportarea indicatorilor, fiind creat astfel mecanismul de monitorizare și raportare a gradului de realizare a ODD [6];

- elaborarea și aprobarea de Guvern a proiectului Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030” [2];

- elaborarea proiectului hotărârii de Guvern (HG) cu privire la aprobarea cadrului național de monitorizare a implementării Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 – reprezintă o structură revizuită a setului de indicatori ajustați, identificați în Raportul de naționalizare a indicatorilor, pentru monitorizarea implementării ODD [3];

- instituirea Comitetului de coordonare a procesului de elaborare a Raportului de evaluare voluntară națională pentru implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 [8];

- elaborarea și aprobarea Ghidului metodologic privind integrarea prevederilor Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030” în documentele de politici de planificare și documentele de politici publice la nivel național [7].

Acțiunile enumerate mai sus sunt orientate direct spre descrierea proceselor de integrare a ODD-urilor în cadrul planificării strategice, iar în Ghidul privind naționalizarea ODD sunt identificate 5 etape de integrare în cadrul național de planificare strategică:

- etapa 0: Integrarea ODD în Strategia Națională de Dezvoltare;
- etapa 1: Integrarea ODD în documentele de politici sectoriale;
- etapa 2: Integrarea ODD în Planul de acțiuni a Guvernului;
- etapa 3: Integrarea ODD în procesul de planificare instituțională;
- etapa 4: Integrarea ODD în Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

Astfel, menționând importanța continuității proceselor, putem menționa că neadoptarea de către Parlamentul Republicii Moldova a proiectului SND Moldova 2030, aprobat de către Guvern, tergiversează finalitatea proceselor specifice etapelor 2-4. Aceste tergiversări creează un șir de incertitudini privitor la orientările strategice în procesul de elaborare a strategiilor naționale sectoriale și asigurarea continuității proceselor de planificare strategică a Republicii Moldova. Examinând acțiunile realizate în etapa de pregătire a procesului de integrare a ODD în cadrul de planificare strategică dar și specificul cadrului instituțional implicat, putem constata un alt șir de provocări la implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030. Astfel, realizarea acțiunilor propuse poate fi realizată doar în contextul unui angajament politic ferm, or, de la constituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă, acesta s-a întrunit într-o singură ședință. Același angajament politic urmează a fi replicat și în cadrul autorităților publice centrale, astfel încât, conform Ghidului privind naționalizarea ODD-urilor, acestea să asigure evaluarea documentelor de politici sectoriale din perspectiva gradului de aliniere la prevederile Agendei 2030 și să întreprindă ulterior acțiunile ce se impun pentru integrarea ODD în acele documente de politici. Prin urmare, deși cu suportul partenerilor de dezvoltare a fost elaborat documentul „Adaptarea agendei 2030 de dezvoltare durabilă la contextul Republicii Moldova” [4], unde sunt descrise, în detaliu, elementele care necesită modificări și completări în cadrul unui număr mare de documente de politici, până în prezent, autoritățile publice centrale nu au desfășurat exercițiul de evaluare a documentelor de politici existente.

O altă provocare, identificată în procesul de examinare a acțiunilor realizate, ține de necesitatea identificării și comunicării tuturor actorilor implicați a „statutului” documentelor elaborate (Ghidul de naționalizare a ODD, Raport privind naționalizarea indicatorilor etc.) având în vedere că acestea nu sunt aprobate printr-un act normativ, ceea ce ar însemna că poartă un titlu director dar nu obligatoriu.

Prin urmare, în rezultatul examinării acțiunilor realizate de către Guvernul Republicii Moldova, putem constata existența platformei avansate și necesare pentru realizarea activităților utile implementării ODD în Republica Moldova, acestea însă fiind însoțite de o singură provocare al cărei impact se răsfrânge asupra celorlalte 4 etape expuse în Ghidul privind naționalizarea ODD-urilor.

Făcând abstracție de lista documentelor elaborate, cadrul instituțional stabilit la nivel național, dar și necesitatea clarificării statutului documentelor elaborate, Republica Moldova urmează să realizeze o altă activitate importantă și anume - „localizarea” ODD [9, 10]. Exercițiul de „localizare” reprezintă procesul de luare în considerare a unor contexte subnaționale (regional și local) în realizarea Agendei 2030, de la stabilirea obiectivelor și țințelor, la determinarea mijloacelor de implementare și folosirea indicatorilor pentru măsurarea și monitorizarea progresului, aspect pentru care majoritatea țărilor au dedicat o atenție limitată, așa cum este stabilit și în Raportul de guvernanță al Organizației Națiunilor Unite: „Localizarea ODD pentru accelerarea implementării Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030” [11]. În termeni generali, utilizarea termenului „naționalizare” înseamnă adoptarea angajamentelor de implementare a ODD la nivel național, însă aceste angajamente nu se răsfrâng și la nivel local dacă nu este identificat clar rolul autorităților locale în tot acest proces.

De asemenea, implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 poate fi realizată în contextul unui amplu exercițiu de informare, fiind imperioasă înțelegerea rolului fiecărui actor în realizarea angajamentelor aprobate de către Republica Moldova la implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030.

Perspective de implementare a Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030. Datorită acțiunilor realizate, Republica Moldova a demonstrat angajamentul plener în implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030, fiind într-un stadiu avansat față de țările din regiune care dispun de resursele necesare și de capacitățile de analiză ce se impun. Prin urmare, perspectiva realizării

angajamentelor asumate, depinde de asigurarea continuității proceselor și realizării cu succes a tuturor etapelor de integrare a ODD-urilor în cadrul de planificare strategică național, fiind constatate următoarele:

1. Raportul analitic „Adaptarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 la contextul Republicii Moldova” include o analiză avansată a gradului de aliniere a priorităților documentelor de politici naționale la Agenda 2030, însă acest document, în comun cu celelalte, nu au fost prezentate în cadrul unor acțiuni de informare largă, fiind atestată necesitatea desfășurării unui șir de ședințe, acțiuni de informare a subdiviziunilor de politici din cadrul autorităților centrale cu privire la lista documentelor de politici necesare de a fi revizuite și cu prezentarea recomandărilor prezentului raport;

2. Deși documentul menționat la punctul 1 identifică clar necesitatea implicării autorităților publice locale, a sectorului privat și a celui asociativ, s-a constatat că majoritatea reprezentanților acestor actori cunosc doar anumite aspecte generale ale prevederilor Agendei 2030 și nu au luat act de șirul de acțiuni realizate de Guvernul RM pentru integrarea ODD în cadrul național de planificare strategică. Acest fapt indică asupra necesității lansării unui dialog direct cu reprezentanții autorităților locale și implicarea lor activă la implementarea angajamentelor asumate ale Republicii Moldova;

3. Analizând lista documentelor elaborate, putem constata că aceste documente poartă un caracter director și nu există în prezent un act normativ care ar impune obligativitatea de inițiere a proceselor de revizuire a documentelor de politici sectoriale. Existența unor asemenea acte normative care ar impune responsabilitatea subdiviziunilor de a revizui documentele de politici și relansarea ședințelor Comitetului Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă, devin imperioase în contextul avansării procesului de implementare a Agendei 2030;

4. Conform prevederilor Ghidului privind naționalizarea ODD-urilor, un rol aparte în integrarea ODD aparține Grupurilor sectoriale în cadrul autorităților publice centrale, care au fost instituite inițial pentru perioada elaborării proiectului SND Moldova 2030 și care nu s-au mai întrunit de la etapa finalizării acestui proces;

5. Este imperioasă activitatea de „localizare” a ODD-urilor, astfel încât să existe angajamentul și participarea autorităților locale la implementarea Agendei 2030 și fără încadrarea cărora nu este posibilă finalitatea proceselor și evaluarea obiectivă a rezultatelor privind implementarea Agendei 2030;

6. În final putem menționa cu fermitate că cel mai important aspect în procesul de implementare a Agendei 2030 este urgentarea aprobării mecanismului de monitorizare a implementării, întrucât identificarea și ajustarea listei indicatorilor nu este suficientă, dacă pentru aceștia nu sunt identificați indicatorii de referință pentru perioada imediată asumării angajamentelor de implementare a Agendei 2030.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului nr. 912/2020, din 25.07.2016 cu privire la instituirea Consiliului Național de Coordonare pentru Dezvoltare Durabilă. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94139&lang=ro

2. Proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2030. <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/5098/language/ro-RO/Default.aspx>

3. Proiectul HG cu privire la HG cu privire la aprobarea cadrului național de monitorizare a implementării Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030.

4. Raport privind Adaptarea Agendei 2030 de Dezvoltare Durabilă la contextul Republicii Moldova. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/adaptarea_agendei_2030_rom_0.pdf

5. Ghid privind naționalizarea ODD. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/ghid_privind_nationalizarea_rom.pdf

6. Raport privind naționalizarea indicatorilor pentru ODD. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/nationalizarea_indicatorilor_pentru_obiectivele_de_dezvoltare_durabila_rom.pdf

7. Ghidul metodologic privind integrarea prevederilor Strategiei Naționale de Dezvoltare în

documentele de planificare și documentele de politici publice la nivel național. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/ghid_copertat_coral.pdf

8. Ordinul Secretarului general al Guvernului nr. 4-A din 14.01.2020 „Cu privire la instituirea Comitetului de coordonare pentru procesul de elaborare a Raportului de evaluare voluntară națională pentru implementarea Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030”.

9. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/472021/governance-brief-033-sdgs-implementation-2030-agenda.pdf>

10. <https://www.local2030.org/library/705/Sustainable-Development-through-Local-Action.pdf>

11. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/472021/governance-brief-033-sdgs-implementation-2030-agenda.pdf>

AUTORITATEA PUBLICĂ DE SPECIALITATE – MIJLOC DE REALIZARE A DREPTULUI CONSTITUȚIONAL LA ASIGURAREA SOCIALĂ A CETĂȚENILOR

Nicolae BARBUȚA,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The role of the specialized central public authorities subordinated to the Government in the realization of the state policy consists largely of the activity of these public administration authorities that have attributions in a single branch or in a concrete field of activity of the public administration and are created to exercise only a specialized side of public administration, they work in fields, concrete branches of activity.

Keywords: social protection, social insurance, social assistance, financing, National House of Social Insurance.

Administrația publică centrală, atât ca activitate cât și ca sistem, reprezintă o parte a sistemului global al administrației publice a unui stat. Fiind într-o relație strânsă cu societatea și statul, dinamismul proceselor politice, sociale, economice și culturale, impune administrației publice centrale necesitatea adaptării la noile realități, pentru a rămâne funcțională. Administrația publică centrală este realizată de autoritățile puterii executive cu competențe generale, în primul rând de Guvern și Șeful statului, în măsura în care ele exercită funcții administrative, de rând cu organele administrației publice centrale de specialitate [10, p. 177].

În acest context, menționăm unele definiții ce vizează noțiunea de administrație publică. Bunăoară, autorul român Ioan Alexandru în lucrarea „Tratat de administrație publică”, autorii americani John J. Corson și J. P. Harris definesc concis administrația publică centrală drept activitatea prin care se realizează scopurile și obiectivele guvernului. Așadar, evidențiem că autorii face o delimitare dintre Guvern și administrația publică centrală. Aceeași idee o depistăm și la autorul American Dwight Waldo, care releva că „procesul administrației publice constă în acțiunile de realizare a intenției sau dorinței guvernului”. Alți autori John Pfiffner și Robert Presthus relevă, că administrația publică, este în principal preocupată de mijloacele pentru implementarea valorilor politice, adică observăm o includere clară a guvernului în administrația publică centrală. Această opinie este susținută și de autorii James W. Davis care menționează că administrația publică poate fi cel mai bine identificată ca ramură executivă a guvernării. Nicholas Henry formulează o definiție complexă a administrației publice, aceasta diferind de tendințele politice, atât prin accentuarea comportamentului birocratic dar, mai ales, prin sistemul structurilor proprii și metodologiilor aplicate pentru realizarea scopurilor guvernamentale [4, p. 66].

În această ordine de idei, se poate trage concluzia că toate definițiile prezentate sunt de ajutor, pentru că administrația publică implică activitate, are contingență cu politica, tinde să fie concentrată în ramura executivă a guvernării, diferă de administrația privată și este preocupată de aplicarea legii.

Autorii naționali au definit administrația publică centrală ca o putere autonomă a statului, constituită dintr-un ansamblu de autorități și organe publice, investite prin lege cu o anumită competență în scopul administrării domeniului public al statului, punând în aplicare, în acest scop, cadrul legislativ – normativ, care reglementează importante relații, ce țin de realizarea funcției administrative a statului. Atât în plan structural organizatoric, cât și în cel material-funcțional, administrația publică a căpătat o nouă filozofie, dobândind o configurație inedită în sistemul global al administrației. Fiind chemată să satisfacă interesul general exprimat prin lege, administrația publică constituie activitatea prin care se exercită legea, ea fiind foarte strâns legată de puterea executivă [8, p. 221].

Deci, administrația publică centrală este formată din autoritățile administrației publice centrale de specialitate și autoritățile administrative autonome. Administrația publică centrală de specialitate include totalitatea autorităților administrative, constituite pentru satisfacerea, sub conducerea Guvernului, a intereselor generale ale societății la nivelul întregii țări. Autoritățile administrației publice centrale de specialitate traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, asigură executarea ordonanțelor, hotărârilor și dispozițiilor lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea acestora.

Structura organelor centrale de specialitate ale administrației publice o constituie: administrația ministerială (ministerele) și administrația extraministerială (alte autorități administrative centrale, subordonate Guvernului).

Ministerele și celelalte autorități centrale ale administrației publice constituie o categorie distinctă de organe în cadrul sistemului autorităților administrației publice, având rolul de organizare a executării și de executare în concret a legilor, fiind, astfel, organe de specialitate de resort. Mai precizăm faptul că ele desfășoară această activitate pe întreg teritoriul țării, fiind autorități centrale ale administrației publice.

Rolul determinant în activitatea autorităților centrale de specialitate îl constituie două elemente: competența materială și competența teritorială. Aceste elemente definesc, în principiu, locul acestor organe în sistemul autorităților administrației publice ca o verigă importantă, subordonată Guvernului, ca fiind autoritatea centrală cu competența materială generală, care coordonează și controlează întreaga activitate a ministerelor și celorlalte organe centrale de specialitate ale administrației publice.

Potrivit Legii Supreme, ministerele sunt organe ale administrației publice de specialitate, care transpun în viață politica Guvernului și exercită, în conformitate cu legea, administrația publică în domeniile de activitate de care răspund [1].

Domeniile de activitate și structura organelor centrale de specialitate nu se stabilesc prin norme constituționale, inițiativa în acest scop aparținând Parlamentului, fiind realizate prin legi organice. În toate statele Uniunii Europene, ministrul este cel responsabil de organizarea și de gestiunea internă a departamentului său ministerial, cu condiția aplicării reglementărilor generale în domeniul funcției publice și al contabilității publice. Ministrul cumulează funcția politică cu cea administrativă [3, p. 98].

Astfel, autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt persoane juridice de drept public, dispun de cont trezorerial, de patrimoniu public în administrare și de sigiliu cu imaginea Stemei de Stat și denumirea lor în limba de stat. Autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt finanțate de la bugetul de stat. Pentru asigurarea transparenței și eficienței decizionale, autoritățile administrației publice centrale de specialitate sunt supuse evidenței de stat, conform unui regulament, aprobat de Guvern.

Cercetând legislația în vigoare la tema cercetată, am desprinde că administrația publică centrală de specialitate își desfășoară activitatea respectând următoarele principii organizaționale: a) ierarhie instituțională; b) delimitare a funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora; c) atribuire clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora; d) desconcentrare a serviciilor publice; e) simplitate și claritate a structurii instituționale [2, art. 4].

Specialiștii naționali în sfera administrativă în lucrările de specialitate stabilesc atribuțiile administrației publice centrale de specialitate în materie de organizare, ceea ce reprezintă, în mod indiscutabil - din punct de vedere cantitativ și calitativ - una din cele mai importante laturi prin care administrația își realizează funcțiile sale în cadrul sistemului social. Cunoscut fiind faptul că limitele și conținutul activității administrative derivă din atribuțiile autorităților publice, stabilite prin Constituție și alte acte normative și observând natura acestora, vom putea constata că, în cadrul administrației publice, activitățile ce țin de latura organizatorică au o pondere mai mare în raport cu celelalte laturi sau atribute ale procesului de conducere.

Atributul de comandă se regăsește în activitatea administrației publice centrale de specialitate în două planuri. Pe de o parte, administrația publică colaborează la adoptarea deciziilor politice prin pregătirea acestora, iar pe de altă parte, adoptă deciziile administrative care au ca obiect

crearea cadrului organizatoric și a condițiilor concrete în vederea implementării deciziilor politice. Controlul constituie, de asemenea, un moment important al activității administrative; el are menirea de a măsura rezultatele acțiunii administrative în aplicarea deciziilor politice și de a reprograma activitățile, făcând corecțiile necesare. Controlul trebuie să determine o intensificare a realizării acțiunilor administrative menite să asigure îndeplinirea funcțiilor administrației publice [7, p. 22-23].

Art. 107 din Constituția Republicii Moldova stabilește cu mai multă precizie faptul că organele centrale de specialitate ale statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile lui, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor. În scopul conducerii, coordonării și exercitării controlului în domeniul organizării economiei și în alte domenii care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor, se înființează, în condițiile legii, și alte autorități administrative [1, art. 107].

În viziunea noastră, rețeaua ministerială, ce funcționează în prezent, corespunde pe deplin necesităților solicitate de competențele, ce țin de activitatea administrației publice centrale de specialitate. Pentru comparație vom menționa că în astfel de țări ca Austria, Ungaria, Spania, Irlanda, Norvegia, Elveția funcționează de la 10 până la 12 ministere, câte 16 ministere funcționează în Albania, Danemarca, Lituania, Polonia și România [9, p. 85].

Dacă e să examinăm modalitatea de constituire a organelor centrale de specialitate, putem face trimitere la art. 10 al Legii nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate, în care se menționează că Ministerele se constituie, se reorganizează și se dizolvă de Parlament în condițiile Legii nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate și în conformitate cu Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern. Propunerile cu privire la constituirea ministerelor trebuie să conțină argumentări privind temeiul legal de constituire a acestora, misiunea, funcțiile de bază, efectivul-limită și structura ministerelor, precum și argumentări privind alocările bugetare necesare pentru asigurarea activității lor. Constituirea ministerelor se efectuează în conformitate cu direcțiile prioritare și cu sarcinile primordiale ale activității Guvernului, stabilite în programul său de activitate [2, art. 10].

Pe lângă ministere, din structura administrației publice centrale de specialitate fac parte și alte autorități administrative centrale, și anume: Biroul Național de Statistică; Agenția Relații Funciare și Cadastru; Biroul Relații Interetnice; Agenția Moldsilva; Agenția Rezerve Materiale; Agenția Turismului. Autoritățile administrative centrale de pe lângă Guvern sunt constituite de Parlament, la propunerea Prim-ministrului, în scopul conducerii, coordonării activității și exercitării controlului în domeniul organizării economiei, precum și în alte domenii, care nu intră nemijlocit în atribuțiile ministerelor. Ele sunt conduse de directori generali sau de directori, numiți sau eliberați din funcție de Guvern. Inspectoratele de stat sunt formate de către Guvern, în scopul exercitării controlului asupra executării legilor republicii.

Deci, ceea ce ține de organizarea organelor centrale de specialitate, acestea cad sub incidența Legii cu privire la Guvern și a actului de constituire al acestora. Autoritățile administrative cum ar fi: Banca Națională, Curtea de Conturi, Serviciul de Informare și Securitate, Comisia Electorală Centrală, Comisia Națională a Pieții Financiare au competență centrală și asigură administrarea prin intermediul organelor centrale de specialitate și nu cad sub incidența Guvernului [11, p. 68].

Ca urmare a identificării APC de specialitate, putem menționa că particularitatea generală a administrației publice centrale subordonate Guvernului în cadrul funcțional, constă în faptul, că fiecare autoritate centrală de specialitate exercită funcția de subiect al administrării în domeniul respectiv. Capacitatea administrativă de folosință și de exercițiu de subiect al administrării și, evident, de subiect al dreptului administrativ, fiecare din aceste autorități o obține din momentul din care devine persoană juridică. Sarcinile, funcțiile și împuternicirile fiecărei autorități centrale de ramură sunt determinate de Regulamentul intern al fiecărei autorități, aprobate de Guvern.

În același rând, potrivit doctrinei, toate autoritățile centrale de specialitate, indiferent de ramura (sfera) pe care o administrează, exercită un șir de funcții identice, care pot fi grupate în:

- funcții de strategie, prin care se asigură stabilirea obiectivelor sectoriale de aplicare a Programului de guvernare;

- funcții de reglementare, având ca scop elaborarea și supunerea spre aprobare a cadrului normativ și instituțional, necesar realizării obiectivelor strategice din domeniul respectiv;
- funcții de reprezentare, pe plan intern și extern, a statului Republica Moldova și a Guvernului în domeniul de resort;
- funcții de autoritate de stat, prin care se asigură urmărirea modului de aplicare a reglementărilor din domeniu;
- funcții de administrare a patrimoniului său și a proprietății publice din domeniul respectiv;
- funcții de sinteză, precum și de îndrumare, sprijin și control. Funcțiile fiecărui organ central de specialitate ca subiect al administrării publice, în parte, sunt fixate în regulamentul intern de organizare și funcționare [5, p. 157].

În realizarea politicii de stat, autoritățile publice centrale de specialitate subordonate Guvernului își desfășoară activitatea respectând următoarele principii:

1) organizaționale: a) ierarhie instituțională; b) delimitare a funcțiilor de elaborare și de promovare a politicilor de funcțiile de implementare a acestora; c) atribuire clară a responsabilităților și competențelor, evitând ambiguitatea, dublarea și suprapunerea acestora; d) desconcentrare a serviciilor publice; e) simplitate și claritate a structurii instituționale;

2) de funcționare: a) legalitate; b) eficacitate în atingerea obiectivelor și realizarea sarcinilor stabilite; c) gestionare în mod economic a proprietății publice și utilizare eficientă a fondurilor publice alocate; d) planificare strategică; e) colaborare interinstituțională; f) asigurare a controlului financiar public intern; g) responsabilitate pentru activitate; h) raționalizare și promptitudine a procedurilor și activităților administrative; i) deservire eficientă a cetățenilor; j) asigurare a accesului la informație, a publicării datelor guvernamentale cu caracter public și a transparenței în procesul decizional [2, art. 4].

Principiile administrației publice centrale de specialitate sunt aplicate:

a) la exercitarea de către Guvern a controlului legalității și oportunității activității ministerelor, a altor autorități administrative centrale și a structurilor organizaționale din sfera lor de competență;

b) la verificarea și evaluarea de către Guvern a calității serviciilor de interes public prestate de către ministere, de alte autorități administrative centrale și de structurile organizaționale din sfera lor de competență;

c) la exercitarea de către ministere și de alte autorități administrative centrale a controlului ierarhic asupra legalității și oportunității activității structurilor organizaționale din sfera lor de competență, precum și la verificarea și evaluarea calității serviciilor de interes public pe care acestea le prestează;

d) la înfăptuirea de către instanța de contencios administrativ competentă, în conformitate cu legislația în vigoare, a controlului judecătoresc al legalității actelor administrative emise de ministere, alte autorități administrative centrale și de structurile organizaționale din sfera lor de competență.

Astfel, putem conchide că locul și rolul autorităților publice centrale de specialitate subordonate Guvernului în realizarea politicii de stat constau în mare parte din activitatea realizată de aceste autorități ale administrației publice care au atribuții într-o singură ramură sau într-un domeniu concret de activitate a administrației publice și sunt create pentru a exercita doar o latură de specialitate a administrației publice, ele activează în domenii, ramuri concrete de activitate [6, p. 18].

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.08.1994. Monitorul oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea Republicii Moldova nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Monitorul oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012.
3. Apostol Tofan D., Instituții administrative europene, Ed. C. H. Beck, Colecția Master, București, 2006.
4. Ioan Alexandru, Curs de drept administrativ, SNSPA, Editura Economică, 2002.
5. Manda C., Drept administrativ: tratat elementar, Ed. Lumina Lex, București, 2007.

6. Mocanu Victor, Valeriu Munteanu, Note de curs drept administrativ (ciclul I), Ed. Universitatea de Studii Europene din Moldova, Chișinău, 2013.
7. Rusu Vl., Știința administrației. Suport de curs, Universitatea de Stat ALECU RUSSO, Bălți, 2014.
8. Neacșu S., Unele aspecte teoretice privind obiectivele administrației publice. Studii Juridice Universitare, ULIM, Nr.1-2, Anul IV/23011, Chișinău, 2015.
9. Newton Stephen J., Sorocean Chiril ș. a., Perfecționarea structurii Guvernului Republicii Moldova este solicitată de realitate. Momentul din 05 februarie 1999 Chișinău.
10. Rusu Vladimir, Organizarea sistemului administrației publice centrale în Republica Moldova: evoluție și perspective. Administrația statului Republica Moldova la 20 de ani de independență, sesiune de comunicări științifice nr. 5, Chișinău, 2011.
11. Șaptefrați Tatiana, Concepții cu privire la teoriile clasice și contemporane de administrare. Administrarea Publică, revistă metodico-științifică, nr. 3-4, Chișinău, 2009.

AVANTAJELE ȘI DEZAVANTAJELE PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR ÎN GUVERNAREA COMUNITĂȚILOR LOCALE

Oleg BAXAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Citizen participation is increasingly understood around the world and its practice is spreading. In fact, he became the pillar of the proper functioning of democracies in the nineteenth century. What makes it desirable and even necessary! It helps institutions build fruitful relationships with communities. These relationships enhance the quality of life at the local level as they explain decisions that tend to be more sustainable and fair.

Keywords: citizen participation, transparency, community, democracy, governance.

Participarea cetățenilor joacă un rol decisiv în bunăstarea comunităților, ancorată în valorile accesibilității, permite populației să învețe despre problemele locale și să ia măsuri în privința acestora. Participarea cetățenească se bazează pe conceptul de responsabilitate și recunoaște că bunăstarea cetățenilor depinde de capacitatea lor de a exercita puterea asupra tuturor aspectelor vieții lor.

În literatura de specialitate participarea este, de asemenea, văzută ca un instrument de consolidare a democrației, care completează sistemul democrației reprezentative așa cum îl cunoaștem. Este un instrument pentru îmbunătățirea managementului local, prin informarea și sensibilizarea locuitorilor, cunoașterea contextului local, mobilizarea forțelor locale și sprijinul cetățenilor pentru acțiunea publică. Se presupune că mecanismele participative transformă cultura civică a cetățenilor și constituie o „școală a democrației”.

Participarea cetățenilor promovează o diversitate de voci și încearcă în mod activ să includă membrii comunității, care au fost adesea marginalizați sau invizibili, astfel încât să poată influența deciziile interesului comunității în viața lor de zi cu zi.

În aceeași ordine de idei, dezvoltarea socială este un tip de dezvoltare centrată pe om, care are loc prin participarea părților interesate din diferite sectoare și cetățeni, pentru a îmbunătăți calitatea vieții persoanelor și a comunităților. Fie printr-o abordare tematică (pe număr), sectorială (grupuri de indivizi) sau teritorială, participarea cetățenilor este strategia de implementare perfectă, pentru a îmbunătăți una sau mai multe probleme sociale.

Avantajele participării cetățenilor sunt numeroase: îmbunătățește eficacitatea deciziilor luate, aduce un nivel proactiv de cetățenie, îmbunătățește abilitățile civice, promovează spiritul comunitar și îndeplinește sentimentul de apartenență.

Participarea cetățenească conferă avantaje dezvoltării comunitare, dar cele mai importante fiind următoarele:

Promovarea democrației. A fi informat și a fi ascultat sunt drepturi democratice consfințite în legislația țărilor democratice sau a țărilor ce aspiră spre aceste valori. Democrația poate fi definită ca o participare activă a cetățenilor la guvernare. În plus, o participare activă ar putea induce participării la acest proces să ia atitudini democratice.

Promovarea unei guvernări transparente și integrate. Informarea publicului este o precondiție pentru o participare activă și o guvernare eficientă. Efectele participării ar putea consta în direcționarea unor idei și soluții constructive către factorii de decizie în vederea eficientizării guvernării, sporirea încrederii în administrația publică și îmbunătățirea imaginii acesteia.

Promovarea educației sociale. În cazul în care participarea publică are ca bază un dialog constructiv între toate grupurile de interese: diversele tipuri de public, autoritățile publice, experții, sectorul de afaceri pot învăța unele de la altele. Pot fi deschise noi căi de depășire a „punctelor moarte”, introduse metode inovatoare de abordare a problematicii dezvoltării comunitare, care pot avea efecte importante pe termen scurt și lung [1].

Deși participarea cetățenească are multiple avantaje, totuși există unii factori care o limitează.

În primul rând, o participare cetățenească eficientă poate fi greu realizabilă din motivul că autoritățile publice uneori nu doresc să fie transparente și să împartă puterea:

- nu asigură o informare adecvată a populației;
- ignoră propunerile societății civile;
- interpretează participarea publică doar ca un proces consultativ, etc.

Rezultatul unei asemenea atitudini poate fi dezamăgirea și scepticismul publicului față de procesul participativ.

În al doilea rând, participarea cetățenească ar putea fi limitată și din considerente obiective:

- insuficiența mijloacelor financiare în bugetul comunitar și la populație;
- luarea de atitudine doar față de propunerile constructive;
- lipsa timpului liber pentru implicarea populației în procesul participativ, etc.

În al treilea rând, pot fi constatate și impedimente de ordin subiectiv, în cazul când populația interpretează răspunsul APL la inițiativele sale sub așteptările scontate. Deși, unele propuneri ale populației pot fi mai puțin consistente ca urmare a informării insuficiente sau a calificării joase în anumite domenii, totuși ea așteaptă să fie ascultată și anunțată despre rezultatele participării. O procedură de participare publică bine concepută și larg mediatizată ar putea să educe și să stimuleze spiritul participativ și democratic al populației.

În al patrulea rând, participarea publică poate complica negocierile dintre diversele tipuri de autorități. Dacă participarea publică ar implica transparență totală, aceasta ar putea limita posibilitatea negociatorilor de a explora eventualele soluții de compromis. Cu toate acestea, negociatorii trebuie să țină legătura cu cei în numele cărora negociază, pentru a evita respingerea ulterioară a soluțiilor propuse.

Acestea sunt doar câteva percepții ale participării cetățenești și ale importanței acesteia în îmbunătățirea calității guvernării și implicit a relației administrație – cetățeni. Bineînțeles se pot da o serie de definiții, mai mult sau mai puțin complexe, în ceea ce privește participarea publică, dar toate au același punct de pornire, ideea de bază fiind relația cetățean – administrație publică, care cu cât este mai strânsă, cu atât se văd mai bine efectele pozitive asupra societății și mediului în care trăim.

Participarea cetățenilor constituie o caracteristică cheie a bunei guvernări.

În plus, este necesar să existe mecanisme prin care participarea să influențeze efectiv luarea deciziilor. Participarea trebuie să fie informată și organizată, prin libertatea de asociere și de expresie și prin existența societății civile organizate. Transparența se referă la luarea și implementarea deciziei în administrația publică, urmând reguli prestabilite și cunoscute de cetățeni, iar informația trebuie să fie ușor accesibilă și gratuită pentru toți cetățenii [5].

Participarea cetățenească, mai bine zis creșterea acesteia, este o condiție necesară unui stat precum Republica Moldova, care se află din păcate încă într-o perioadă de tranziție determinată de numeroasele schimbări politice, economice, sociale în lupta cu problemele specifice și o metodă prin care este reconsiderat rolul și sensul cetățeanului. Este necesară o angajare activă și responsabilă pentru schimbarea comunității și a societății și ieșirea din starea de dependență creată de implicarea statului în furnizarea tuturor serviciilor sociale [2,p.32].

În acest context menționăm elaborarea și adoptarea cadrului legal de participare a cetățenilor în procesul decizional:

LEGE nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, publicat: 26-02-2010 în Monitorul Oficial Nr. 30-31 art. 161;

LEGE Nr. 982 din 11-05-2000 privind accesul la informație, publicat: 28-07-2000 în Monitorul Oficial Nr. 88-90 art. 664;

HOTĂRÎRE DE GUVERN nr. 96 din 16-02-2010 cu privire la acțiunile de implementare a Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional, publicat: 26-02-2010 în Monitorul Oficial Nr. 30-31 art. 161.

În același timp, administrația publică locală va fi pregătită să împărtășească informațiile într-o manieră onestă, completă și clară, încurajând cetățenii să-și exprime opiniile pentru a influența deciziile sale și în același timp cetățenii vor înțelege drepturile și obligațiile care le revin și vor fi pregătiți să lucreze onest și constructiv pentru a asista reprezentanții administrației publice locale în rezolvarea problemelor [3,p.4].

Prin angajarea cetățenilor la soluționarea problemelor locale și procesului de luare a deciziilor se constituie niște poduri, canale de comunicare între autoritățile publice locale și populație în urma cărui fapt ambele au de câștigat.

Astfel, administrația publică locală poate cunoaște mai bine necesitățile și tendințele diferitor grupuri sociale și își asigură un suport din partea populației în rezolvarea unor probleme de importanță locală. Populația poate participa la luarea unor decizii locale, poate contribui cu soluții alternative, resurse și cu suport pe un termen mai îndelungat și nu în ultimul rând, cu un mandat de încredere la următoarele alegeri locale. Prin asigurarea participării cetățenilor la treburile publice, administrația publică locală devine mai transparentă, mai responsabilă, astfel se educă la cetățeni simțul identității cu colectivitatea locală [4].

În final, procesul participativ utilizează diverse resurse (bănești, umane, de timp), în special, atunci când participarea publică este organizată la etapa finală a procesului decizional. Dacă participarea publică ar fi organizată la inițierea unui proiect, resursele și timpul, care sunt necesare la realizarea proiectului, ar putea fi minimalizate.

În concluzie, se poate spune că participarea cetățenească realizează construirea democrației și educația cetățenilor. Cu cât comunitatea participă mai activ în procesul luării deciziilor în mod democratic, cu atât și-l va însuși mai bine, sporind totodată și eficiența instituțiilor democratice. Dezvoltarea socială urmărește, printre altele, ca fiecare individ să își dezvolte pe deplin potențialul, să participe activ la viața socială, astfel încât această comunitate să progreseze la toate nivelurile, într-un mod corect și echitabil. Participarea poate spori viața socială atunci când, la invitația factorilor de decizie și a organismelor publice, populația își exprimă aspirațiile, preocupările și valorile.

Integrată în procesul de luare a deciziilor, participarea cetățenilor îmbogățește informațiile utilizate pentru luarea deciziilor și contribuie astfel la o mai bună satisfacere a nevoilor comunităților.

BIBLIOGRAFIE

1. <http://www.e-democracy.md/>
2. Cristian Jura, Rolul organizațiilor nonguvernamentale pe plan internațional, editura ALL BECK 2003, p. 32.
3. Eric Chewtynd, Frances Chewtynd, A practical guide to citizen participation in local government in România, editat LGA, București 2001, p. 4.
4. Victor Mocanu, Cetățeanul și procesul decizional local, Chișinău 2004.
5. Programul Bunelor Practici ale Autorităților Publice Locale din Moldova, Împreună pentru performanțe în guvernarea locală 2011–2012, p.

MECANISMUL EUROPEAN AL FUNCȚIEI PUBLICE - UN EXEMPLU PENTRU STATELE-MEMBRE UE

Vasile BOGHIAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

A comparative approach to the status of the European civil servant is, we believe, in line with the deepening of issues of obvious and necessary interest, if we consider that Romania has become a member of the European Union since 2007, but especially if we examine the difficulties it faces. of „administrative capacity”. The community civil service is not only a theoretical and research topic, but also a practical issue of great interest, taking into account that, as the European Union expands, many Romanian specialists will work in EU structures, putting their competence and capacity in the service of promoting community interests.

Keywords: civil service, public administration, civil servants, civil service system, civil service regime, European civil servant, reform.

Orice domeniu de activitate al vieții politice, economice, sociale, ca și a celui administrativ din oricare țară europeană, este compus din oameni organizați în colectivități, mai mari sau mai mici, în funcție de importanța activității respective. Privită din această perspectivă, în literatura de specialitate străină și românească, se subliniază că „administrația publică nu este altceva decât o colectivitate umană care organizează acțiuni în favoarea altor oameni” [5, p. 26]. Acest fapt explică și „creșterea importanței elementului uman” care, pentru a putea aplica legile, trebuie să cuprindă oameni competenți, activi și devotați binelui comun, respectiv cauzei publice și interesului general. Cu alte cuvinte, se impune să constatăm că eficacitatea administrației publice depinde de calitatea umană și capacitatea tehnică a oamenilor ce acționează în cadrul administrației publice, aceasta valorând exact cât oamenii care o compun. În acest context, propunem aprofundarea noțiunilor și conceptelor de funcție publică europeană și funcționar public european.

În literatura de specialitate, mulți autori se întreabă dacă există o administrație europeană și dacă asistăm la nașterea unei noi administrații sau numai a unui mecanism ce vizează asigurarea cooperării între administrațiile naționale.

Așa după cum cunoaștem, mijloacele prin care se realizează administrația publică sunt resursele umane, cele materiale și financiare, precum și competența. Pârghiile prin care acționează administrațiile publice sau particulare sunt tocmai resursele umane reprezentate de persoane fizice organizate într-o instituție. Funcția este un element esențial ce exprimă felul activității la prestarea căreia persoana s-a obligat prin raportul juridic de drept public sau privat.[2, p. 335].

Dintotdeauna, existența unui regim al funcției publice organizate a corespuns unui anumit stadiu de dezvoltare a aparatului statal. În orice stat, la apariția sa, nu se făcea distincție între funcțiile politice și cele administrative, fapt pentru care considerentele politice erau definitorii pentru recrutarea personalului și mai ales pentru cariera lor administrativă.

În Uniunea Europeană, chiar dacă toate Statele membre ar dispune de o funcție publică importantă, având sarcina de a pune în operă intervențiile statului și colectivităților locale, în diferite sectoare ale vieții sociale, ar fi cu totul eronat să avansăm ipoteza că aceste state pot împărtăși aceeași concepție privitoare la funcția publică.

Așa se explică de ce tendințele ce pot fi decelate vor părea, în anumite privințe, contradictorii. De exemplu, noțiunea de concurs de recrutare se utilizează în mai multe State membre, în măsura în care ea este cea mai conformă sistemului meritului, ca și principiului non-discriminării politice, ideologice, religioase sau de altă natură. Din acest punct de vedere, procedeul concursului este prezentat ca o exigență a democrației și ca o garanție a neutralității administrației publice vizavi de cetățeni. Acestui curent aparțin mai multe țări: Franța, Spania, Germania etc.

Concursul însă, nu este singurul mod de recrutare a agenților publici în țările care îl practică (astfel, anumite numiri sunt discreționare sau sunt folosite alte sisteme de recrutare). Mai mult, concursul intern și promovarea în carieră sunt rezervate Statelor membre care adoptă noțiunea de „carieră”.

În diverse State membre ale Uniunii Europene, prevalează noțiunea de „carieră”: ea comportă ideea că funcționarul, în serviciul statului sau în al unei colectivități locale, este într-o situație statutară, adică legală și impersonală, și care îi asigură șanse rezonabile de promovare de-a lungul vieții sale profesionale și garanții suficiente privind securitatea activității sale. Din acest motiv, avansările se fac după anumite reguli (concurs intern, tabele de avansare) iar sancțiunile disciplinare sunt reglementate cu rigoare în ideea evitării abuzurilor aceluia „spoils system”) [12, p. 223].

Distingerea după grade, ca și organizarea ierarhizată a funcției publice, corespund global acestor analize în Franța, Italia, Spania.

În alte State membre, (Olanda și într-o oarecare măsură și în Belgia), noțiunea de activitate o domină pe aceea de carieră organizată, în sensul că agentul este recrutat pentru a ocupa un loc de muncă determinat și nu pentru a rămâne în sânul unei ierarhii de-a lungul căreia ar urma să urce. Nu putem vorbi de funcția publică europeană în Uniunea Europeană fără să trecem în revistă cele două modele administrative dominante existente în perimetrul european, caracterizate printr-o diversitate extremă în structurile lor ierarhice și în maniera lor de organizare și operare. [8, p.126].

Primul dintre cele două, modelul francez, are un nivel superior, cu un statut la fel de înalt (ENA, „grands corps”), dar și cu o prezență politică remarcabilă (20% dintre parlamentari provin din rândul funcționarilor publici).

Modelul german, cel de-al doilea, este caracterizat prin două categorii de nivel superior: funcționarii politici cu un statut înalt, dar cu o stabilitate mică și funcționarul civil de carieră, activând într-o poziție relativ minoră, dar stabilă. Modelul german este dominat de legalism, rigiditate și planificare administrativă, modelul francez se remarcă prin rigiditatea structurilor și flexibilitatea birocrăției, iar modelul englez este tipic prin flexibilitatea amândurora. În instituțiile Uniunii Europene, își desfășoară activitatea agenți supuși unor norme speciale, care alcătuiesc dreptul funcției publice europene.

Statutul actual al funcționarilor publici europeni a înlocuit statutul funcționarilor și regimul aplicabil altor agenți ai Comunității Economice Europene (C.E.E.) și ai Comunității Economice și a Energiei Atomice (C.E.E.A.), edictat de Consiliu în baza articolelor 212 C.E.E. și 186 C.E.E.A. (J.O.C.E. din 14.06.1962), care conținea prevederi derogatorii față de Statutul personalului C.E.C.A. din 28.01.1956.

În esență, diferența de regim dintre funcționarii celor două Comunități viza următoarele aspecte: [1, p. 106]

- ierarhia diferită a gradelor;
- nivelul de ansamblu al remunerațiilor, mai mic cu 3 %;
- regimul pensiilor care era mai puțin liberal.

Până la Tratatul de fuziune, personalul instituțiilor comunitare a fost supus, pe de o parte, unor protocoale cu privire la privilegiile și imunitățile care li se aplicau, iar pe de altă parte, unui regim mai întâi convențional, apoi statutar, propriu fiecărei Comunități.

Împreună cu alte texte, acest regulament modificat în timp, este reunit într-un document intern al Comunităților intitulat „STATUT”, care are drept subtitlu „Regulamente și reglementări aplicabile funcționarilor și altor agenți ai Comunităților Europene”.

Semnificația noțiunii de statut este că „indică natura însăși a situației funcționarului. Dar ea mai presupune și un sens restrâns, prin care se desemnează textele în care sunt grupate principalele dispoziții aplicabile la toți funcționarii sau ansamblului funcționarilor dintr-un sector sau compartiment”. În același timp statutul are menirea de a grupa principalele probleme pe care le presupune condiția juridică a salariatului.

În afara acestui statut unic, există și unele reglementări speciale, care privesc funcționarii din compartimentele științifice și tehnice. Intervenția unei reglementări cu valoare de statut nu a rămas fără consecințe în ceea ce privește regimul funcției publice europene. Ea a avut ca efect faptul că a plasat funcția publică comunitară în categoria funcțiilor publice așa-zis închise. Acest sistem

este asemănător funcției publice franceze sau germane, în care veritabilii funcționari sunt titulari ai posturilor lor și au vocație la carieră.

Astfel, în sistemul francez se susține că pentru definirea funcției publice este necesară relevarea a două elemente caracteristice: permanența funcției și integrarea într-o ierarhie administrativă. Problema de care a fost dintotdeauna preocupată doctrina din această țară, ca, de altfel, toate doctrinele naționale, este aceea dacă natura juridică a situației funcționarului public este una de drept public sau este una de drept privat. Și, mai departe, dacă funcționarul se află într-o situație legală și reglementară sau este într-o situație subiectivă, dedusă dintr-un contract. Autorii francezi au răspuns acestor probleme cardinale în mod consecvent, în sensul că situația funcționarului este legală și reglementară, și nu subiectivă.

În ceea ce privește sistemul german al funcției publice, se resimte, pe de o parte, forța tradiției, iar, pe de altă parte, mutațiile intervenite în administrația publică de-a lungul timpului. Mai mult chiar, articolul 35 alin (5) din Constituția Germaniei conține o prevedere extrem de importantă, prin care obligă legiuitorul să reglementeze dreptul funcției publice, ținând cont de principiile tradiționale ale funcționaratului.

În această țară a funcționaratului profesional, tradițiile persistă încă din secolul al XVIII-lea, când servitorul seniorului era considerat în același timp a fi și servitorul statului. De aici, teza fundamentală pentru regimul funcției publice din această țară, și anume că funcționarul încarnează în actele sale binele colectivității, ideea de justiție obiectivă. Demnă de relevat pentru conturarea imaginii despre regimul funcției publice din această țară, ni se pare și teza promovată de Curtea Constituțională Federală, potrivit căreia funcționaratului profesional este o instituție care răspunde cunoștințelor, competenței și fidelității, care trebuie să asigure stabilitatea administrației și să constituie un factor de echilibru față de forțele politice care dau configurație vieții statului.

Regimul funcționarului european a împrumutat unele din dimensiunile regimurilor naționale ale funcțiilor publice, peste care s-au suprapus elemente deduse din faptul că el își desfășoară activitatea într-un spațiu pe care doctrina comunitară îl denumește teritoriu comunitar. [12, p. 312]. Înțelegerea acestei sintagme impune o anumită atenție, deoarece în absența unei definiții a câmpului de aplicare teritorial al Tratatului Uniunii Europene, se cuvine să ne referim cu prudență la noțiunea de teritoriu comunitar.

Instituțiile comunitare cele mai importante sunt: Consiliul European, Parlamentul European, Comisia Europeană, Curtea de Justiție și Tribunalul de Primă Instanță, Curtea de Conturi. Acestor instituții principale li se adaugă alte organe și anume: instituțiile Uniunii Monetare, Comitetele Consultative Economice și Sociale, Mediatorul European, Banca Europeană de Investiții și Agenția de aprovizionare EURATOM.

Fiecare dintre aceste organisme are o politică proprie de personal, politică însă grefată pe un statut comun tuturor funcționarilor publici europeni. Cel mai numeros efectiv îl are Comisia Europeană. Fiecare dintre instituțiile comunitare dispune de propriul său personal. De la înființare și până în prezent, efectivele de agenți au fost în continuă creștere, înregistrându-se procente considerabile. Funcția publică comunitară reunește mai multe mii de funcționari și agenți (peste 26.000) în serviciul instituțiilor comunitare și al diferitelor organisme care se înscriu în structura comunitară sau se găsesc la periferia sa (de exemplu Fundația Europeană pentru Ameliorarea Condițiilor de Viață și Muncă, Centrul European de Dezvoltare și Formare Profesională, Institutul Universitar European).

Două probleme se pun în literatura occidentală contemporană, și mai ales în cea comunitară, în legătură cu funcționarii publici europeni:

- prima, care sunt locul și rolul lor în viața Comunității?
- în corelație cu prima, în ce mod se implică ei în realizarea politicii europene?

Evidenta dependență a acestor două probleme duce la luarea în considerație a două variante de răspuns:

- prima variantă de răspuns ar fi în a le recunoaște funcționarilor comunitari doar un rol executiv, ei neavând decât calitatea de realizatori efectivi ai deciziilor, care au fost trasate de către autoritățile politice comunitare.
- o a doua variantă de răspuns ar viza recunoașterea unui rol efectiv în a influența politica Uni-

unii. Din această perspectivă, funcționarul european nu se limitează doar la a executa deciziile, ci se implică efectiv și în elaborarea acestora.

Calea de urmat nu este deloc simplă. Dificultatea găsirii celei mai bune soluții rezultă, printre altele, din faptul că Uniunea Europeană este constituită dintr-un conglomerat de state, fiecare cu tradiții diferite în ceea ce privește funcția publică. Aceste tradiții influențează în mod firesc diferite experiențe comunitare, fără a determina, însă, transformarea funcției europene într-una de tip francez sau german, de exemplu. Astfel, tradiția europeană reproduce tradiția necesară pentru situația internațională, dar este frânată prin ezitățile relative la metodele de urmat și duce la rezultate complexe.

Funcția publică europeană se deosebește radical de alte funcții publice internaționale ce au la bază recrutarea pe o perioadă determinată (temporară), ocupanții acestor funcții nu se bucură de o veritabilă securitate a postului și, de asemenea, nu au posibilitatea de a-și construi o carieră în aceea instituție. Astfel, în cazul funcției publice europene este vorba de un sistem din categoria funcțiilor publice închise, asemănător funcției publice franceze sau germane în care veritabilii funcționari sunt titulari ai posturilor lor și au vocație la carieră[6, p. 103].

Astăzi, în țările Uniunii Europene, există două sisteme de funcție publică:

a) sistemul funcției de carieră, expresie a principiului specificității administrației publice, a cărei funcționare implică existența unui personal care este dotat cu competențe particulare și care își consacră, în principiu, viața profesională serviciului funcției publice, funcționarul bucurându-se de stabilitate;

b) sistemul lucrativ (funcția publică de ocupație) – angajații sunt clasati în funcție de nivelul calificării cerute, de capacitatea dovedită și de nivelul remunerației. Ei sunt recrutați pentru o funcție precisă și nu beneficiază de garanții suplimentare de securitate a muncii, perioada angajării fiind limitată la durata de timp necesară pentru a-și putea îndeplini misiunea pentru care a fost recrutat[2, p. 335].

Sistemul carierei, ce se aplică și în cazul funcției publice europene, se caracterizează, în special, prin faptul că se schițează o carieră [3, p. 384] specifică printr-un post de acces. În cadrul acestei scheme, funcționarul recrutat de tânăr, poate face carieră conform dispozițiilor legale și poate fi promovat în alte posturi, beneficiind de alte niveluri de remunerare, corespunzătoare noului post. Altfel spus, nefiind recrutat pentru o funcție publică determinată, el poate ocupa de-a lungul carierei sale mai multe posturi din cadrul administrației publice [4, p. 61]. Această carieră este posibilă datorită organizării funcției publice pe corpuri ierarhice și de existența în cadrul acestora a unei structuri de grade, ce permite funcționarului să întrevadă posibilitățile sale de avansare, responsabilitățile postului în care poate avansa, precum și remunerarea aferentă acestuia.

Astfel, în primul rând, în cadrul sistemului carierei, recrutarea funcționarului public are loc fără a ține seama de natura sarcinilor pe care acesta le are de îndeplinit, ci ținându-se cont de anumite aptitudini generale, care îi vor permite exercitarea diferitelor funcții, ce-i vor fi încredințate succesiv pe parcursul carierei sale.

Concursul reprezintă sistemul general de acces la funcția publică europeană și asigură recrutarea persoanelor care posedă cele mai înalte calități de competență, de randament și integritate, acest proces de recrutare desfășurându-se pe o bază geografică cât mai largă, astfel încât funcțiile publice europene să nu fie rezervate resortisanților unui anumit stat membru. Plecând de la cele prezentate anterior, ne punem întrebarea dacă funcția publică europeană poate constitui un model european pe care toate administrațiile naționale ar trebui să îl adopte? sau ea este doar copia fidelă a unei funcții publice dintr-un stat membru al Uniunii Europene?

Doctrina de specialitate [11, p.20], plecând de la faptul că Uniunea Europeană este constituită dintr-un conglomerat de state, fiecare cu tradiții diferite în ceea ce privește funcția publică, afirmă că aceste tradiții influențează în mod firesc diferite experiențe europene, fără a determina însă transformarea funcției publice europene într-una de tip francez, german sau englez, de exemplu.

Cu toate că Uniunea Europeană nu are competențele necesare pentru a interveni și reglementa funcția publică la nivel național, în ce ne privește considerăm că administrațiile naționale și implicit funcțiile publice din statele membre sunt din ce în ce mai mult afectate de integrarea europeană. Cooperarea informală dintre administrațiile naționale în materia funcției publice a atins proporții

considerabile, de asemenea dreptul administrativ național este din ce în ce mai mult marcat de jurisprudența Curții de Justiție, toate acestea vor duce pe viitor la o uniformizare a reglementărilor privitoare la funcția publică, iar funcția publică europeană poate fi un prim pas către un model de funcție publică pe care țările membre să-l adopte, ținând cont de faptul că Uniunea Europeană tinde să devină un stat federal[10].

Concluzionând, „este vremea reformelor”, iar acest fenomen nu a ocolit sistemele de funcție publică. Ele se află într-o continuă mișcare, adaptându-se la realitățile procesului administrativ, la transformările apărute în urma fenomenelor de europenizare și globalizare. Rezultatul acestor transformări constă în apariția unor noi modele de funcție publică, în timp ce vechile modele își pierd adeptii.

Multe reforme se limitează însă la sloganuri și nu aduc valoare reală. Schimbările sunt superficiale, adesea orientate spre crearea unei imagini pozitive a oamenilor politici. Adevăratele schimbări sunt foarte dificile, necesită o perioadă de pregătire mai mare, ceea ce este strâns legat de riscul politic, deoarece rolul decisiv aparține culturii care exercită o influență semnificativă asupra funcționării administrației publice. În marea majoritate a țărilor, normele culturale s-au format de-a lungul mai multor decenii dacă nu chiar a mai multor secole. Fiecare tentativă de reformă care nu ia în considerare condiționarea istorică și culturală este sortită eșecului [9, p. 50].

BIBLIOGRAFIE

1. Ioan Alexandru, Administrația publică, București, Editura Luminalex, 2002.
2. Ioan Alexandru; Alexandru Negoită; Ioan Santai; Dumitru Brezoianu; Ioan Vida; Stelian Ivan; Ion Popescu Slăniceanu, Drept administrativ, Editura Omnia, Brașov, 1999.
3. Ana-Maria Bercu, Dezvoltarea carierei funcționarilor publici, Caietul Științific nr. 8/2006 al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu”.
4. Danielle Bossaert; Christoph Demmke; Koen Nomden; Robert Polet, Funcția publică în Europa celor 15, Editura Economică, București, 2002.
5. Pierre Esconbe, Les hommes dans l'administration, în: Traité de Science Administrative, Paris, Mouton, 1966.
6. Guy Isaac, Marc Blanquet, Droit communautaire général, 8e édition, Armand Colin, Paris, 2001.
7. Pierre Esconbe, Les hommes dans l'administration, în: Traité de Science Administrative, Paris, Mouton, 1966.
8. Henry Gerald, La fonction publique européenne, Lausanne, Imprimerie C. Risold & Fils, 1991.
9. A. Matheson, Modernizarea sektora publicznego, apud Jacek Czaputowicz, Principales tendances dans l'administration publique en Europe L'emploi public en Europe: une ambition pour demain, Editions Pulim, Limoges, [2004].
10. Iulian Savenco, – Conferința internațională „Administrația publică în statul de drept” a Institutului de Științe Administrative din Republica Moldova, Chișinău, 27-28 septembrie 2008 (Caietul Științific nr. 3).
11. V.Vedinas, Constanța Călinoiu, Statutul funcționarului european, ediția a II-a, Editura Universul Juridic, București, 2007.
12. Gheorghe Zaharia, Sisteme administrative în context european, Editura Tehnica-Info, Chișinău, 2005.

ASPECTE PRIVIND ADMINISTRAREA SERVICIILOR PUBLICE STATALE

Sorin BRADU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public administration can be seen as a totality of public services that visit certain national, territorial or local interests. Any activity of a public institution contributes directly or indirectly to the realization of a public service. The state is not the only one to set up public services. The role, functions, attributions, organizational structure and number of posts of the ministries are established in relation to the importance, volume, complexity and specificity of the activity carried out and are approved by government decision.

Keywords: *public service, public service management, public administration.*

1. Introducere. Administrația publică poate fi văzută ca o totalitate de servicii publice, ce vizează anumite interese naționale, teritoriale sau locale. Orice activitate a unei instituții publice contribuie direct sau indirect la realizarea unui serviciu public. Statul nu este singurul care înființează servicii publice.

În mod evident, județele, orașele și comunele, prin calitatea lor de colectivități locale, își pot organiza propriile servicii publice dar, între interesele locale, teritoriale și cele naționale nu există o separare completă ci, dimpotrivă, atât unele cât și altele au, întotdeauna, o anumită înrâurire asupra bunului mers al statului.

Instituțiile publice centrale prestatoare de servicii publice centrale sunt: Președinția României prin administrația prezidențială, Guvernul prin aparatul de lucru al Guvernului, Administrația centrală de specialitate, prin intermediul ministerelor, autorităților subordonate ministerelor și autorităților administrative autonome.

2. Serviciile publice statale. Administrația prezidențială. Președintele României reprezintă statul român și este garantul independenței naționale, al unității și al integrității teritoriale a țării. Președintele României veghează la respectarea Constituției și la buna funcționare a autorităților publice.

În acest scop, Președintele exercită funcția de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate (Articolul 80 – Constituția României).

Administrația Prezidențială este instituția cu personalitate juridică proprie, aflată la dispoziția Președintelui României, pentru îndeplinirea prerogativelor și atribuțiilor sale constituționale. Instituția asigură suportul logistic, organizatoric, de protocol și de administrare pentru Președinte și pentru activitățile sale curente.

Administrația Prezidențială este organizată în cancelarii, departamente și compartimente, care gestionează agenda Președintelui, elaborează diverse acte și documente care țin de responsabilitatea și atribuțiile Președintelui, analizează constituționalitatea legilor înainte de promulgare, mențin și întrețin relațiile cu autoritățile publice, cu entități interne și internaționale, organizează relațiile cu mass-media și cu publicul, administrează activitățile de protocol și reprezentare, asigură și gestionează activitățile de registratură, fondul arhivistic, resursele umane, materiale și financiare ș.a.

De asemenea, instituția administrează spațiile Palatului Cotroceni, sediul Administrației Prezidențiale [8].

Guvernul. Potrivit art. 102 din Constituția României, Guvernul, conform programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice [8].

Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, cu respectarea atribuțiilor legale care le revin. Aparatul de lucru al Guvernului este alcătuit din Secretariatul Ge-

neral al Guvernului, departamente și alte asemenea structuri organizatorice cu atribuții specifice stabilite prin hotărâre a Guvernului.

Secretariatul General al Guvernului. Secretariatul General al Guvernului se organizează și funcționează ca instituție publică cu personalitate juridică în subordinea prim-ministrului, având rolul de a asigura derularea operațiunilor tehnice și de strategie aferente actelor de guvernare, rezolvarea problemelor organizatorice, juridice, economice și tehnice ale activității Guvernului și a prim-ministrului, precum și reprezentarea Guvernului și a prim-ministrului în fața instanțelor judecătorești. Secretariatul General al Guvernului asigură, prin aparatul propriu, continuitatea derulării operațiunilor tehnice aferente actelor de guvernare, constituind elementul de legătură și de stabilitate a guvernării [5].

Departamentul pentru Lupta Antifraudă – DLAF. Departamentul pentru Lupta Antifraudă – DLAF este o structură cu personalitate juridică, în cadrul aparatului de lucru al Guvernului, în coordonarea prim-ministrului, finanțată de la bugetul de stat prin bugetul Secretariatului General al Guvernului, condusă de un șef cu rang de secretar de stat. DLAF este instituția de contact cu Oficiul European de Luptă Antifraudă – OLAF și asigură, sprijină sau coordonează, după caz, îndeplinirea obligațiilor ce revin României privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile art. 325 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, având atribuția de control al obținerii, derulării sau utilizării fondurilor comunitare, precum și a fondurilor de cofinanțare aferente [6].

Corpul de control al prim-ministrului. Corpul de control al prim-ministrului este structură fără personalitate juridică în subordinea prim-ministrului, condusă de un secretar de stat, numit și eliberat din funcție prin decizie a prim-ministrului, și finanțată prin bugetul Secretariatului General al Guvernului.

Corpul de control al prim-ministrului controlează și urmărește activitatea ministerelor și serviciilor publice deconcentrate ale acestora, instituțiilor publice din subordinea Guvernului, organelor de specialitate ale administrației publice centrale din subordinea Guvernului, oficiilor, departamentelor, comisiilor, regiilor autonome, companiilor și societăților naționale, societăților comerciale și instituțiilor financiar-bancare cu capital majoritar sau integral de stat.

Departamentul pentru Relații Interetnice. Departamentul pentru Relații Interetnice este structură fără personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului. Principala atribuție a departamentului este de a pune în aplicare politica stabilită prin Programul de guvernare în domeniul relațiilor interetnice [7].

Alte departamente. Sunt organizate ca structuri cu sau fără personalitate juridică, în subordinea prim-ministrului, conduse de secretari de stat sau asimilați ai acestora, a căror înființare și/sau funcționare se aprobă prin hotărâre a Guvernului (ex. Departamentul pentru strategii guvernamentale, Departamentul pentru dezvoltare durabilă).

3. Serviciile publice centrale de specialitate, serviciile deconcentrate și alte entități teritoriale ale administrației statale. Structura specializată a administrației publice, prin care se impune rezolvarea sarcinilor guvernării într-un domeniu sau altul poartă denumirea de minister.

Articolul nr. 116 alin. (1) din Constituție consacră principiul după care ministerele se organizează numai în subordinea guvernului. Astfel, nu este de concepută organizarea în mod autonom a acestora [8].

Ca element al structurii administrației publice, ministerul poate fi calificat ca instituție publică alcătuită din personal, mijloace materiale și financiare și având o competență recunoscută de lege, precum și capacitate juridică civilă.

Din personalul ministerului face parte ministrul, investit cu drept de decizie și reprezentare și personalul din aparatul propriu al ministerului, care pregătește deciziile ministerului, alcătuind administrația consultativă, structurată pe direcții, servicii și birouri etc.

Potrivit Constituției, miniștrii asigură aplicarea politicii guvernului în ramura sau domeniu de activitate al ministerului pe care îl conduc și răspund de activitatea acestuia în fața guvernului.

Rolul, funcțiile, atribuțiile, structura organizatorică și numărul de posturi ale ministerelor se stabilesc în raport cu importanța, volumul, complexitatea și specificul activității desfășurate și se aprobă prin hotărâre a guvernului.

Administrația publică este condusă de către Guvern (art. 102 din Constituția României, republicată), care îi stabilește obiectivele, direcțiile și acțiunile, dar în același timp este subordonată legii [8].

Însă, dacă statului i se recunoaște dreptul de exercitare a administrației publice, aceasta poate fi exercitată și de colectivitățile locale, prin autorități proprii ce funcționează în condițiile descentralizării administrative și autonomiei locale. Astfel, conducerea generală a administrației publice realizată de către Guvern nu presupune o supraordonare față de administrația publică locală, din unitățile administrativ-teritoriale.

Funcțiile administrației publice în cadrul sistemului social global sunt următoarele:

- funcția de mecanism intermediar de execuție care are menirea de a organiza și a asigura execuția – în ultima instanță folosind autoritatea sau chiar constrângerea;
- funcția de instrument de conservare a valorilor materiale și spirituale ale societății, prin care se asigură continuitatea și perenitatea societății;
- funcția de organizare și coordonare a adaptărilor ce se impun ca urmare a transformărilor care se produc inerent în evoluția diferitelor componente ale societății, în special în structura economică a acesteia.

Ca activitate statală, administrația publică este strâns legată de puterea executivă a statului, reprezentând o modalitate de realizare a acesteia.

Administrația publică, din punct de vedere material, se realizează printr-o multitudine de forme organizatorice, care alcătuiesc sistemul administrației publice. Acest angrenaj este la rândul său subsistem al sistemului organizării sociale a societății. Gruparea colectivităților sociale, în raport cu care se construiește sistemul administrației publice, se face pe criteriul teritorial și pe cel funcțional, care sunt criteriile de organizare a societății. Colectivitățile sociale, în raport cu care se construiește sistemul administrației publice, alcătuiesc populația țării, element definitoriu al statului [3].

Sistemul administrației publice se construiește pentru realizarea unor activități de organizare a executării și de executare a legii, care se referă la întreaga populație a țării și se aplică pe întreg teritoriul statului și în unitățile administrativ-teritoriale ale acestuia.

În temeiul Constituției României, conducerea generală a administrației publice este încredințată Guvernului, care, alături de Președintele României, alcătuiesc autoritățile puterii executive. Alături de funcția de guvernare, puterea executivă exercită și funcția de administrare [8].

Componentele sistemului administrației publice se pot grupa, după raportul acestora față de stat, în două subsisteme:

- subsistemul administrației publice statale;
- subsistemul administrației publice locale autonome.

Potrivit prevederilor Constituției, la nivelul unităților administrative teritoriale, există o administrație teritorială formată din serviciile publice deconcentrate ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, inclusiv prefectul ca serviciu deconcentrat al Guvernului („reprezentant”), și care constituie o administrație teritorială a statului numită și, pe de altă parte, autorități administrative autonome ale comunelor și orașelor, constituind primul nivel al administrației publice locale și autorități județene, cel de-al doilea nivel al administrației publice locale autonome, autoritățile menționate reprezentând administrația publică locală aleasă [8].

Delimitarea dintre cele două componente ale administrației de la nivelul unităților administrativ-teritoriale se realizează prin regimurile diferite care se aplică fiecareia dintre componente. Primei, constituind ansamblul serviciilor statului, i se aplică un regim deconcentrat, iar celei de-a doua, reprezentată de autorități alese de colectivitățile locale, un regim descentralizat, autonom.

Cele două subsisteme ale administrației publice nu sunt izolate, ci, dimpotrivă, activitatea lor interferează, fiind chiar într-o relație de interdependență.

Concluzii. Administrația publică poate fi văzută ca un cumul de servicii publice destinate să satisfacă anumite interese generale, regionale sau comunale, statul nefiind singurul care înființează servicii publice.

În mod evident, județele și comunele, prin calitatea lor de colectivități locale, își pot organiza propriile servicii în vederea satisfacerii intereselor lor, dar, între interesele locale și cele naționale nu există o separare completă, ci, dimpotrivă, atât unele, cât și altele au întotdeauna o anumită înrâurire asupra bunului mers al statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Afonso, A., Romero, A., Monsalve E., (2013), Public Sector Efficiency: Evidence for Latin America, Inter-American Development Bank, Fiscal and Municipal Management Division, Discussion Paper, nr. IDB-DP-279.
2. Anibal Teodorescu, Tratat de drept administrativ, vol. I, Ed. a III-a București, Institutul de Arte Grafice „Eminescu” 1929, p. 238.
3. Dincă D., Public administration in Romania, Lambert Academic Publishing, 2015.
4. Jaliu D., Abordări ale managementului strategic. Particularități ale managementului strategic în administrația publică, București, SNSPA 2013, Volumul Europa 2020.
5. HG nr. 21/2017 privind organizarea, funcționarea și atribuțiile Secretariatului General al Guvernului.
6. Legea nr. 61/2011 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru lupta antifraudă – DLAF.
7. HG nr. 111/2005 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Relații Interne.
8. <http://www.presidency.ro/ro/administratia-prezidentiala>

ATRIBUȚIILE PARLAMENTULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN DOMENIUL POLITICII EXTERNE

Ilie GÎRNEȚ,

doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The parliamentary actions on foreign policy are wide, and they come to be very important elements of the international affairs nowadays. The term of parliamentary diplomacy is used in a great extend in the specialty literature. At present, the Moldovan Parliament and its projects regarding international politics are crucial, in the context of gradual integration into the European Union, because a key task is the adjustment of the national and Community legislations.

Keywords: *foreign policy, interparliamentary cooperation, parliamentary powers, parliamentary diplomacy, Parliament of the Republic of Moldova.*

Dreptul internațional și practica internațională nu recunosc Parlamentul ca organ al relațiilor externe. Această instituție, fără a prelua funcțiile Ministerului Afacerilor Externe, își stabilește singur cadrul de preocupări în domeniul politicii externe, care poate fi numit diplomație parlamentară.

Conceptul de diplomație parlamentară a apărut la sfârșitul secolului al XIX-lea și prevedea promovarea păcii și cooperarea bilaterală și multilaterală a parlamentelor din diferite state, prin intermediul contractelor, dezbaterilor, schimbului de experiență între reprezentanții diferitor foruri legislative. Acest concept, în prezent cu noi semnificații, a obținut acel cadru care permite parlamentarelor fie să joace rolul diplomaților, fie să faciliteze adunările legislative în intervenția lor în formularea politicii externe a statului sau în controlul și critica ei [5].

Rolul Parlamentului Republicii Moldova în formarea și realizarea politicii externe este determinat de locul său în sistemul organelor puterii de stat. Constituția Republicii Moldova la art. 60, pct.1 plasează Parlamentul ca „organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova”.

Analizând literatura de specialitate, putem determina că atribuțiile Legislativului în domeniul politicii externe se manifestă sub mai multe aspecte:

- Conform Constituției, Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului (art. 60, pct. 1). Sub acest aspect adoptă legile necesare pentru realizarea politicii externe, determinând astfel cadrul general al politicii;

- aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului (art. 66, lit.d);

- aprobă doctrina militară a statului (art. 66, lit.e);

- exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;

- ratifică, determină, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova (art. 66, lit.g);

- exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;

- o atribuție importantă a Parlamentului este prevăzută de articolul 66 (lit.m), prin care Parlamentul „declară starea de urgență, de asediu și de război”;

- Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine (art. 129 pct.1) [1].

Legislația statului nostru reglementează categoriile de tratate internaționale prezentate Parlamentului spre examinare. În baza art. 11 al „Legii privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova”, Parlamentul Republicii Moldova decide asupra ratificării, acceptării, aprobării sau aderării Republicii Moldova la:

- tratatele internaționale încheiate în numele Republicii Moldova;

- tratatele internaționale, care sunt semnate la nivel de guvern și se încadrează în una din

umătoarele categorii: tratate de pace; tratate politice sau care implică un angajament politic; tratate cu caracter militar, care vizează capacitatea de apărare a Republicii Moldova, problemele dezarmării sau ale controlului internațional asupra armamentului, asigurarea păcii și securității; tratate cu privire la teritoriu; tratate care fac necesară adoptarea unor noi legi sau revizuirea legilor în vigoare; tratate care vizează participarea Republicii Moldova în organizațiile internaționale; tratate care implică un angajament financiar; tratate care vizează statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului; orice tratate a căror ratificare este specificată în dispozițiile acestora [6].

Această prerogativă a Parlamentului se manifestă și ca funcție de control a Legislativului asupra puterii executive în legătură cu negocierea și încheierea tratatelor internaționale. În acest context, trebuie menționat faptul că tratatele internaționale, care nu sunt supuse examinării de către Parlamentul Republicii Moldova, sunt prezentate acestuia spre informare [6].

În condițiile prevăzute de Constituție și de alte legi, Parlamentul îndeplinește funcția de recrutare și numire a unor categorii de funcționari publici sau a altor persoane învestite cu prerogative în domeniul politicii externe (art. 66, lit. j).

Parlamentul, aprobând programul de activitate al Guvernului, care neapărat cuprinde un capitol referitor la politica externă, investește membrii Guvernului, acordându-le încredere cu votul majorității deputaților aleși (art. 98, pct.3) [1].

O formă de participare a Parlamentului în realizarea politicii externe a țării este adoptarea anuală a bugetului de stat, din care face parte și bugetul Ministerului Afacerilor Externe, ca organ central de specialitate în domeniul politicii externe. Aceasta îi acordă Parlamentului posibilitatea de a evoca toate aspectele politicii externe și de a stimula sau diminua unele activități pe plan internațional.

Printre atribuțiile Parlamentului în domeniul relațiilor externe este și crearea organelor sale speciale, și anume - a Comisiei pentru politică externă. Comisia respectivă asigură, în mare măsură, examinarea detaliată a problemelor înaintate pentru discutare și este baza organizațională pentru specializarea necesară în activitatea vizând politica externă a organului reprezentativ.

Obiectivele ce țin de competența Comisiei pentru politica externă sunt următoarele:

- controlul parlamentar asupra politicii externe și de integrare europeană a Guvernului;
- coordonarea procesului de racordare a legislației la standardele europene;
- avizarea tratatelor și altor acte internaționale;
- cooperarea cu parlamentele altor state și cu organisme interparlamentare;
- audierea candidaților pentru funcția de ambasador în străinătate;
- executarea hotărârilor și adreselor Curții Constituționale în domeniu;
- exercitarea controlului parlamentar în domeniile menționate [3].

Activitatea pregătitoare în domeniul legislativ și controlul cu privire la realizarea politicii externe a puterii executive sunt direcțiile principale de activitate ale Comisiei. Exercitându-și împunătornicirile, Comisia pentru politica externă poate invita reprezentanții puterii executive pentru a-i asculta, a solicita informația și documentația necesară, tot Comisia desemnează persoane speciale pentru studierea unor probleme aparte.

În cazul prevederilor stipulate în Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, specificate în art.11, alin.1, adoptarea deciziei cu privire la inițierea negocierilor, precum și semnarea, după finalizarea negocierilor, a acestor tratate sunt precedate de consultarea Comisiei parlamentare pentru politica externă [6].

Președintele Comisiei parlamentare pentru politica externă, vicepreședintele și secretarul ei se aleg de către Parlament la propunerea fracțiunilor parlamentare cu votul majorității deputaților. Componenta nominală a comisiilor permanente și numărul de locuri care revine fiecărui grup parlamentar se stabilesc la propunerea Biroului Permanent al Parlamentului [8], ținându-se cont de reprezentarea proporțională a fracțiunilor în Parlament [7].

Actualmente, activitatea parlamentelor începe să poarte un caracter internațional tot mai evident, atât datorită extinderii activității în domeniul politicii externe cât și în urma creării unor uniuni interparlamentare la nivel internațional, care lărgesc cadrul intern al activității parlamentare atribuindu-i un rol tot mai important legislativului în domeniul politicii externe.

Parlamentul Republicii Moldova a acordat o atenție deosebită extinderii prezenței sale în activitățile unor organizații și organisme internaționale, având la moment delegații permanente în 16 organizații internaționale. Organismele parlamentare regionale și internaționale, în a căror activitate participă Parlamentul Republicii Moldova, sunt următoarele: Adunarea Interparlamentară a Țărilor Membre ale CSI; Adunarea Interparlamentară a Parlamentului Georgiei, a Parlamentului Republicii Moldova și a Radei Supreme a Ucrainei; Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei (APCE); Adunarea Parlamentară a Cooperării Economice la Marea Neagră (AP CEMN); Adunarea Parlamentară a Francofoniei (APF); Adunarea Parlamentară a GUAM (AP GUAM); Adunarea Parlamentară a OSCE; Adunarea Parlamentară a OTAN; Adunarea Parlamentară a Parteneriatului Estic (EURONEST); Adunarea Parlamentară a Republicii Polone și a Republicii Moldova; Adunarea Parlamentară a Statelor Membre ale Procesului de Cooperare în Europa de Sud-Est (AP SEEC); Comisia Comună pentru Integrare Europeană dintre Parlamentul României și Parlamentul Republicii Moldova; Comisia Interparlamentară de Cooperare între Parlamentul Republicii Moldova și Adunarea Federală a Federației Ruse; Comitetul Parlamentar de Asociere (CPA) RM – UE; Dimensiunea Parlamentară a Inițiativei Centrale Europene (DP - ICE); Uniunea Interparlamentară (UIP) [2].

Un rol deosebit în activitatea Parlamentului pe plan extern o au întâlnirile și vizitele bilaterale la nivelul conducerii parlamentelor naționale, precum și ale deputaților, care au drept sarcină examinarea problemelor de interes reciproc, care pot impulsiona relațiile dintre părți.

O formă concretă de colaborare interparlamentară bilaterală este și activitatea în cadrul Comisiilor interparlamentare.

O conclucare interparlamentară bilaterală se realizează și prin grupurile parlamentare de prietenie. În cadrul Legislativului țării noastre s-au constituit grupuri parlamentare de prietenie cu grupuri similare din Confederația Elveția, Federația Rusă, Georgia, Regatul Belgiei, Regatul Danemarckii, Regatul Norvegiei, Regatul Spaniei, Regatul Țărilor de Jos, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Republica Africa de Sud, Republica Albania, Republica Arabă Egipt, Republica Armenia, Republica Austria, Republica Azerbaidjan, Republica Belarus, Republica Buigară, Republica Cehă, Republica Chile, Republica Cipru, Republica Croația, Republica Cuba, Republica Elenă, Republica Estonia, Republica Federală Germania, Republica Federativă Iugoslavia, Republica Federativă a Braziliei, Republica Finlanda, Republica Franceză, Republica Italiană, Republica Kazahstan, Republica Kârgâzstan, Republica Letonia, Republica Lituania, Republica Polonă, Republica Populară Chineză, Republica Portugalia, Republica Slovacia, Republica Slovenia, Republica Turcia, Republica Ungară, Republica Uzbekistan, România, Statele Unite ale Americii, Statul Israel, Statul Kuwait, Turkmenistan, Japonia, Ucraina [4].

Prin activitățile sale, aceste grupuri contribuie substanțial la lărgirea și consolidarea relațiilor bilaterale între Republica Moldova și țările respective. Astfel, odată cu dezvoltarea și afirmarea parlamentară a pluripartidismului, separarea puterilor și constituirea instituțională a unor noi centre de putere (Parlament Guvern, Președinte), în condițiile în care procesele specifice economiei de piață tind să se consolideze, iar libertatea de mișcare și inițiativă este tot mai reală, utilitatea colaborării externe devine o regulă.

Concluzie. În aceste condiții Parlamentul își definește tot mai mult rolul său în dimensiunea politicii externe, deoarece el a devenit o instituție deosebit de importantă, cu o independență politică și instituțională accentuată. Instituție care reprezintă întreaga structură politică a țării. Prin specificul său este mai stabil și mai durabil decât un guvern și poate imprima continuitate unor orientări și tendințe de politică externă.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78 din 29.07.1994.
2. <https://www.parlament.md/Diploma%20C5%20A3ieparlamentar%20C4%83/Delega%C5%A3iiparlamentare/tabid/157/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat la 14.10.2021).

3. <https://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Comisiipermanente/tabid/84/CommissionId/4/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat la 14.10.2021).
4. <https://www.parlament.md/Diploma%C5%A3ieparlamentar%C4%83/Grupurideprietenie/tabid/158/language/ro-RO/Default.aspx> (accesat la 14.09.2020).
5. Klebes H., *Diplomația parlamentară*, București, Institutul Român de Studii Internaționale, 1998, 276 p.
6. *Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova*, nr. 595 din 24. 09. 1999. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 24-26 din 02.03.2000.
7. Negru B., *Autoritățile Publice, Quo vadis Moldova*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2002, 226 p.
8. Popa V., *Dreptul Public*. Chișinău: 1998, 460 p.

TRANSPARENȚĂ ȘI EFICIENȚĂ – UN OBIECTIV AL REFORMEI JUDECĂTOREȘTI

Ana COSTIUC,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article we come up with the outline of the most important issues facing the justice sector reform strategy. One of these is transparency. Measures to ensure transparency in the judiciary will be the main factor in ensuring the efficiency of the judiciary.

Keywords: strategy, reform, justice, transparency, efficiency.

Asigurarea unei funcționări eficiente a puterii judecătorești constituie un obiectiv anunțat în mai multe rânduri în programele de guvernare de-a lungul anilor. În 2011 a fost aprobată Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016 [2]. Documentul de strategie a avut la bază percepția obiectivă a necesității creării unui cadru comun, capabil să asigure dezvoltarea durabilă a sectorului justiției prin acțiuni concrete.

Concomitent, Strategia consolidează cadrul instituțional de coordonare a proceselor de reformă și a asistenței partenerilor de dezvoltare în sectorul justiției. Implementarea practică și valorificarea componentelor Strategiei vor contribui la consolidarea unui sector al justiției echitabil, calitativ, cu zero toleranță față de corupție, pentru o dezvoltare durabilă a țării și responsabilitate sporită față de justițiabili.

Obiectivul general al Strategiei este edificarea unui sector al justiției accesibil, eficient, independent, transparent, profesionist și responsabil față de societate, care să corespundă standardelor europene, să asigure supremația legii și respectarea drepturilor omului și să contribuie la asigurarea încrederii societății în actul de justiție.

Obiectivele specifice ale Strategiei sunt următoarele:

- consolidarea independenței, responsabilității, imparțialității, eficienței și transparenței sistemului judecătoresc;
- eficientizarea procesului de investigație prejudiciară în vederea garantării respectării drepturilor omului, asigurării securității fiecărei persoane și diminuării nivelului de criminalitate;
- ameliorarea cadrului instituțional și a proceselor care asigură accesul efectiv la justiție: asistența juridică eficientă, examinarea cauzelor și executarea hotărârilor judecătorești în termeni rezonabili, modernizarea statutului unor profesii juridice conexe sistemului de justiție;
- promovarea și implementarea principiului toleranței zero pentru manifestările de corupție în sectorul justiției;
- implementarea unor măsuri prin intermediul cărora sectorul justiției ar contribui la crearea unui climat favorabil dezvoltării durabile a economiei;
- asigurarea respectării efective a drepturilor omului în practicile și politicile juridice;
- coordonarea, stabilirea și delimitarea atribuțiilor și responsabilităților actorilor principali din sectorul justiției, asigurarea dialogului intersectorial.

Termenul „sectorul justiției”, utilizat în textul Strategiei, se referă la instituțiile și structurile care au o contribuție principală sau auxiliară în organizarea și realizarea justiției în Republica Moldova.

Astfel, „sectorul justiției” include în primul rând sistemul judecătoresc, precum și întregul ansamblu de autorități și relații dintre acestea, care contribuie la înfăptuirea justiției și anume: organele de urmărire penală, profesiile juridice conexe sectorului justiției (avocați, notari, mediatori, executori judecătorești, experți judiciari, administratori ai procedurii de insolvență, traducători/interpreți), sistemul de probațiune, sistemul de executare a hotărârilor judecătorești, sistemul penitenciar, Ministerul Justiției.

În același timp, au fost adoptate mai multe legi, care au reformat conceptual o serie de instituții-cheie din sectorul justiției și anume: sistemul judecătoresc, organele procuraturii, avocatura, notarii

atul, sistemul penitenciar, instituția avocatului parlamentar, sistemul de executare etc. Au fost adoptate legi care au edificat noi mecanisme și instituții în sectorul justiției: Legea cu privire la asistența juridică garantată de stat, Legea cu privire la probațiune, Legea cu privire la mediere, Legea privind executorii judecătorești etc.

Deși au fost realizate schimbări instituționale esențiale și a fost modificat cadrul legislativ, totuși aceste schimbări nu au conferit activității actorilor din acest sector un nivel calitativ nou, nu au condus la consolidarea unui sistem de justiție echitabil, corect, orientat spre necesitățile justițiabililor și la prestarea unor servicii calitative și accesibile justițiabililor.

Strategia implementării documentelor privind reformarea sistemului justiției relevă principalele probleme cu care se confruntă acesta, și anume:

- instanțele de judecată nu sunt administrate eficient;
- promovarea judecătorilor și a procurorilor este insuficient de transparentă și nu este bazată pe merit;
- nu toate componentele Consiliului Superior al Magistraturii funcționează eficient;
- calitatea serviciilor prestate de profesiile conexe sistemului justiției este neadecvată;
- lipsesc mecanisme eficiente de responsabilizare a actorilor din sectorul justiției;
- faza pre-judiciară este nejustificat de complexă;
- lipsesc mecanisme eficiente de asigurare a unei justiții prietenoase copiilor;
- percepția răspândirii corupției în întregul sector al justiției este alarmant de înaltă.

Astfel, în Declarația cu privire la starea justiției în Republica Moldova și la acțiunile necesare îmbunătățirii situației în domeniul justiției, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 53-XVIII din 30 octombrie 2009 [3], se constată că justiția în Republica Moldova este grav afectată de corupție.

În Declarație s-a menționat că o asemenea involuție a justiției moldovenești a fost posibilă inclusiv din cauza neglijării sau aplicării selective de către Consiliul Superior al Magistraturii a legislației ce reglementează răspunderea judecătorilor și indulgenței acestuia; lipsei de reacție din partea Consiliului Superior al Magistraturii și a organelor procuraturii la acțiunile, pe alocuri criminale, ale judecătorilor; lipsei de reacție și de rezistență a corpului judecătoresc la acțiunile de intimidare și de presiune politică, venite din partea exponenților guvernării; lipsei de transparență a actului de justiție și a activității Consiliului Superior al Magistraturii, în special în ceea ce privește selectarea, numirea, promovarea și sancționarea judecătorilor; insuficienței pregătirii inițiale și pregătirii continue a judecătorilor; asigurării materiale inadecvate a judecătorilor; „sindicalizării” puterii judecătorești etc.

Aceste constatări ale înaltului for legiuitor demonstrează că, până în prezent, standardele profesionale, morale și etice nu au devenit parte importantă a activității profesioniștilor din sector, fapt ce a generat diminuarea încrederii societății în justiție.

Nivelul redus de încredere a cetățenilor în sectorul justiției este un fenomen periculos, deoarece poate genera o neîncredere generală a acestora în eficiența și integritatea autorităților publice și chiar a statului în general.

În aceste condiții, reforma sectorului justiției nu poate fi abordată într-o manieră fragmentară, deoarece înfăptuirea actului de justiție presupune activitatea conjugată și eficientă a mai multor instituții: organele de urmărire penală, procuratura, avocatura, sistemul judecătoresc, Curtea Constituțională, notariatul, sistemul de executare a hotărârilor judecătorești, sistemul penitenciar etc.

În urma analizei documentelor strategice, adoptate anterior, și a stării de fapt din sectorul justiției, dar și a consultărilor cu actorii-cheie din cadrul acestui sector, a fost identificată o serie de factori care determină necesitatea reformelor.

Acești factori au ajutat la stabilirea obiectivului general și a obiectivelor specifice ale Strategiei, precum și a pilonilor pe care se sprijină reformele, a direcțiilor strategice și domeniilor specifice de intervenție, abordate în Strategie.

Modul de funcționare și organizare a sistemului judecătoresc în Republica Moldova denotă probleme esențiale la capitolul eficiență și transparență. Legislația procesuală nu contribuie la examinarea productivă și rapidă a cauzelor; tehnologiile informaționale nu sunt aplicate pe larg, deși acestea ar contribui nu doar la asigurarea celerității examinării cauzelor, dar la fel pot conferi un caracter mai transparent procesului de înfăptuire a justiției; mecanismul existent de asigurare a practicii judiciare uniforme nu este funcțional; sistemul căilor de atac are un caracter mai mult haotic decât sistemic și

nu contribuie la valorificarea principiului securității raporturilor juridice; specializarea judecătorilor la nivelul fiecărei instanțe nu este asigurată, fapt care afectează calitatea hotărârilor judecătorești; procesele judiciare și activitatea instituțiilor de autoadministrare nu sunt suficient de transparente, ceea ce alimentează neîncrederea societății în sistemul judecătoresc per ansamblu.

Raportul de evaluare atestă lipsuri semnificative la capitolul eficiența sistemului judecătoresc din Republica Moldova, menționând, în mod expres, inter alia: lipsa transparenței în funcționarea instanțelor judecătorești; ineficiența reglementărilor procedurale, inclusiv a repartizării competențelor între instanțele judecătorești pe orizontală și pe verticală, a sistemului căilor de atac; utilizarea limitată a instrumentelor e-justiție; lipsa repartizării aleatorii a cauzelor; lipsa unei politici de calitate pentru instanțele de judecată, precum și lipsa unor cadre dedicate sau a unei metodologii de elaborare și aplicare a acestei politici etc.

În vederea edificării unui sistem judecătoresc transparent și eficient, au fost prevăzute mai multe intervenții specifice pentru sporirea transparenței instituțiilor și a mecanismelor din cadrul autoadministrării judecătorești:

- optimizarea procedurilor judecătorești și asigurarea transparenței acestora;
- aplicarea mai largă și mai eficientă a tehnologiilor informaționale, atât în cadrul procesului de desfășurare a justiției, cât și pentru administrarea sistemului judecătoresc;
- reexaminarea principiilor căilor de atac și crearea mecanismelor pentru asigurarea unei practici judiciare uniforme;
- promovarea specializării judecătorilor;
- asigurarea celerității procesului de examinare a cauzelor în instanțele judecătorești;
- implementarea unui sistem de e-justiție pentru utilizarea eficientă și funcțională a sistemului informațional judecătoresc, în vederea excluderii factorului uman din procesul administrativ de gestionare a dosarelor;
- crearea unui mecanism care ar garanta uniformizarea practicii judiciare și respectarea principiului securității raporturilor juridice;
- sporirea eficienței dreptului procesual prin revizuirea sistemului căilor de atac și repartizarea competențelor între instanțele judecătorești pe axa orizontală, precum și simplificarea și uniformizarea sistemului căilor de atac;
- uniformizarea termenilor de atac și îmbunătățirea procesului de informare privind hotărârea judecătorească;
- revizuirea funcționării instituției judecătorului de instrucție în vederea includerii acestuia în corpul judecătoresc comun, în calitate de judecător specializat în materia respectivă.

Sporirea transparenței și a eficienței sistemului judecătoresc constituie un obiectiv-cheie al reformei sectorului justiției.

Strategia de reformă a sistemului justiției este punctul de pornire, care a dat un impuls activității guvernului și, în special Ministerului Justiției, de a veni cu acțiuni concrete în transformarea puterii a treia în stat.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 6 august 1994.
2. LEGE nr. LP231/2011 din 25.11.2011 privind aprobarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011–2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-6 din 06.01.2012.
3. Hotărârea Parlamentului nr. 259 din 08-12-2016 cu privire la asigurarea continuității reformelor în sectorul justiției. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23-12-2016, art. 922.

FORMELE DE BAZĂ ALE PARTICIPĂRII CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL

Gabriela CHIRIAC,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The public administration is inseparable from the direct participation of the citizen precisely because it operates on the basis of public money, coming from taxes and duties, on the guarantees granted by a free vote. Improving the quality of public administration involves establishing and improving mechanisms for public consultation and participation. Citizen participation must be a global development strategy, focused on the key role that people must play in all areas of public life.

Keywords: *democracy, participatory democracy, citizens, decision-making, public administration.*

În majoritatea sistemelor de guvernare, cetățenilor li se permite să participe la decizia politică o dată la câțiva ani, politicienii mai apoi fiind la distanță de electorii lor. Incompetența politicienilor, corupția și mituirea nu sunt fenomene rare și o serie de decizii vitale se iau cu ușile închise. În unele țări, introducerea dreptului cetățenilor de a iniția legi și referendumuri, de a fi consultați referitor la diverse decizii, cu caracter local și de importanță mai mică, a reușit în destul de mică măsură să compenseze aceste defecte ale democrației „reprezentative”. Dreptul cetățenilor de a propune legi în parlamente, de a iniția și lua parte la referendumuri pe teme de interes local sau național, de a fi consultați asupra planificării strategice comunitare etc. variază mult de la o țară la alta. În Republica Moldova, consultări ale cetățenilor au fost în general posibile doar în grupuri mici, în sate sau orașe, și deseori limitate la teme minore (probleme funciare și cele legate de taxe, de revocare a primarilor etc.). De asemenea, referendumurile și rezultatele consultării populare au de multe ori doar caracter consultativ-orientativ, și nu de obligativitate asupra oficialilor sau delegaților.

În literatura de specialitate, se întâlnesc diverse păreri cu privire la formele de participare a grupurilor sociale în procesul decizional. Formele de participare la dezvoltarea comunitară sunt: manipularea, informarea, consultarea, construirea consensului, luarea deciziilor, riscuri și obstacole, parteneriat. Această poziție este susținută parțial de alți autori.

Manipularea: cel mai jos nivel, care îi acordă situației caracterul de „neparticipare”, unde participarea este prevăzută ca o posibilitate de îndoctrinare.

Informarea: când partenerii sunt informați despre drepturile, responsabilitățile și posibilitățile lor, primul pas spre adevărata participare. Principalul obstacol al acestei etape este de comunicare unidirecțională, fără nicio putere de negociere.

Fără informare nu există participare. Scopul acestei forme este de a oferi informații echilibrate și obiective către public pentru ca acesta să înțeleagă problemele, alternativele și soluțiile. Modalități de informare: anunțuri publice; buletine, fluturași; panouri informaționale și publicitare; mass-media (ziare, comunicate de presă, articole, emisiuni radio-TV); dezbateri publice; site-uri, e-mail-uri. Mijloacele de informare publică, contribuie la încunoștințarea și inițierea politică a cetățenilor, asigurând capacitatea lor de a participa la viața politică a statului. Nu întâmplător se insistă asupra denumirii de „puterea a patra” oferită acestor servicii [4, p. 175].

Consultarea: acest nivel determină comunicarea în două direcții, partenerii au posibilitatea de a exprima sugestiile și preocupările, dar nu există siguranță că aceste opinii vor fi utilizate conform intenției. La acest nivel, partenerii participă în procesul de consultare. Orice individ are dreptul la libertatea de opinie și de exprimare (art. 19, Declarația universală a drepturilor omului). Scopul consultării constituie obținerea de răspunsuri de la public în legătură cu analize, alternative, decizii, acte normative etc. Modalități de consultare: sondaje de opinie; adunări cu cetățenii; dezbateri publice; referendumuri, întâlniri publice.

Consultările publice. Unul din principiile de bază ale administrației publice locale, stipulat în art.109 al Constituției Republicii Moldova, este „consultarea cetățenilor în problemele de interes

deosebit”. Consultarea cetățenilor poate fi efectuată prin diferite forme. O formă de consultare este adunarea generală cu cetățenii. Adunarea generală este o formă de dezvoltare a inițiativei cetățenilor, de participare activă a lor la rezolvarea unor probleme de ordin economic, social și cultural. Adunările generale ale cetățenilor se pot organiza în sate (comune), orașe (municipii), cartiere sau străzi. Necesitatea organizării unor astfel de ședințe constă în faptul că unele probleme de interes deosebit pentru localitate necesită o consultare cu cetățenii. Cu atât mai mult că ele vin să implice populația în procesul decizional [2, p. 34]. Dezbaterile adunărilor generale se consemnează într-un proces-verbal. În acest proces-verbal se ține evidența lucrărilor ședinței. La terminarea adunării, secretarul, în termen de 3-5 zile, va întocmi clar și lizibil procesul-verbal și împreună cu documentele care au fost dezbătute la adunare, îl va depune într-un dosar special, numerotat, sigilat și semnat de președinte și secretar și depus spre păstrare la primărie [2, p. 37].

Construirea consensului: la această etapă partenerii interacționează, în ordine de înțelegere reciprocă, ca să ajungă la poziții negociabile, tolerante pentru întregul grup;

Luarea deciziilor: când consensul este realizat prin decizie colectivă, aceasta marchează inițierea responsabilităților comune pentru rezultatele care pot apărea. Negocierile la acest nivel reflectă diferite mecanisme de exercitare a consensului dintre indivizi și grupuri comunitare;

Riscuri și obstacole: acest nivel de participare include evaluarea efectelor deciziilor adoptate. Pentru lucrurile care sunt în flux constant, există un risc, unde chiar cea mai bună decizie poate avea rezultate mai puțin productive.

Parteneriat: este modalitatea, formală sau informală, prin care două sau mai multe părți decid să acționeze împreună pentru atingerea unui scop comun și se pot constitui pe termen scurt sau lung, cu sau fără finanțare. Relațiile de parteneriat sunt caracteristice pentru participanții egali la procesul de dezvoltare durabilă, care lucrează pentru a atinge un scop mutual. Deoarece parteneriatele se construiesc în baza unor procedee, aceasta asumă responsabilitate mutuală și schimb de riscuri. În activitatea sa de instituire a relațiilor publice adecvate, autoritățile publice locale, în prezent, dispun de un partener activ și perspicace, și anume de reprezentanții societății civile. Procesele sociale haotice, polarizarea rapidă a societății, deformarea relațiilor sociale lasă o amprentă nefavorabilă asupra dezvoltării acestui sector. Pentru a spori parteneriatul autorităților publice cu cetățenii, autorul Vasile Cioaric propune un șir de domenii concrete de conlucrare pentru soluționarea problemelor de dezvoltare comunitară. Totodată, succesul acestor domenii este dovedit de practica internațională. Aceste domenii sunt următoarele:

1. Democratizarea vieții publice prin desfășurarea unor activități ce ar avea drept scop formarea abilităților și acumularea cunoștințelor de către membrii ONG-urilor și de factorii de decizie în următoarele direcții: sensibilizarea cetățenilor în probleme legate de participarea la procesul decizional și elaborarea politicilor publice; dezvoltarea transparenței administrative; consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit; perfecționarea activității de audiență a cetățenilor; promovarea valorilor locale;

2. Perfecționarea activității de planificare strategică și de elaborare a planurilor de dezvoltare durabilă a localității;

3. Dezvoltarea sectorului asociativ.

Există trei forme de bază de parteneriat între administrația publică și organizațiile neguvernamentale: consultarea ONG la elaborarea politicilor publice; contractări la care ONG-urile participă pe picior de egalitate cu firmele private în vederea prestării unor servicii pentru administrația publică; subvenționarea de către administrație a activităților ONG. Obținerea dialogului eficient în acest domeniu, depinde de efortul depus de ambele părți în susținerea și dezvoltarea diferitor programe, cum ar fi:

1. Schimbul de experiență în cadrul unor seminare, workshop-uri, mese rotunde și alte metode interactive de instruire, precum și vizite reciproce;

2. Instruirea reprezentanților ONG și APL în domeniul elaborării unor strategii și planuri de dezvoltare durabilă a comunității;

3. Susținerea unor proiecte transfrontaliere pentru căutarea soluțiilor în probleme locale comune.

Prezintă interes forma de participare, susținută de mai mulți autori - inițiativa legislativă populară [4, p. 174-175; 6, p. 198]. Ca formă de participare directă a poporului la opera de legiferare, ea nu este

prevăzută în legislația din Republica Moldova. În virtutea faptului că, în conformitate cu Constituția, poporul este deținătorul suveranității naționale, considerăm oportună legiferarea, în același cadru normativ, a formelor de intervenție directă a poporului în procesul legislativ, precum: vetoul popular, dreptul la inițiativă legislativă. Această formă de participare este susținută și de cercetătorul Mihail Platon în lucrarea „Administrația publică” [8, p. 846] - „Cetățenii au dreptul de inițiativă, un mod de participare ce este pe cale de generalizare în administrația publică contemporană. Acest sistem, prin care cetățenii participă la viața politică este complex și se materializează nu numai prin dreptul de vot, ci se poate manifesta prin dreptul de petiționare, pe calea participării la referendum local, atât pentru problemele deosebite, cât și pentru încetarea mandatului primarului și, nu în ultimul rând, în inițiativa cetățenească, adică prin promovarea unor proiecte de acte administrative normative”. Participarea cetățenilor Republicii Moldova la elaborarea și adoptarea deciziilor este garantată de Constituția RM (art. 39 (1)) [1]: „Cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum și prin reprezentanții lor”. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală stabilește principiul „consultării cetățenilor în probleme locale de interes deosebit” în contextul autonomiei locale [11]. Principiul consultării semnifică și controlul societății civile asupra autorităților locale eligibile, mai cu seamă prin participarea efectivă a cetățenilor în procesul luării deciziilor. Cercetătoarea română M. M. Popa, făcând o generalizare a formelor de participare, le menționează pe următoarele: forumuri și organizații civile [5, p. 418], reuniuni și adunări publice [9, p. 200], informare publică precisă, obiectivă și suficientă, dezbateri, sesiuni de informare, comitete și grupuri de discuție [5, p. 432], asociații de cartier, grupuri defavorizate [7, p. 203]. Autorul A. Cantemir scoate în evidență doar 3 forme de participare cetățenească, prevăzute în Legea APL [3, p. 36-37]: consultări, audieri publice și convorbiri. Cercetătorul Gh. Zaharia distinge următoarele forme de participare [10, p. 289-292]: întâlnirile publice; audierile publice; dezbaterile publice; comitetele consultative cetățenești și grupurile operative. O poziție similară este expusă în lucrarea „Ghidul cetățeanului”, unde sunt specificate astfel de forme ale participării cetățenești: informarea; consultarea, audierile și dezbaterile publice; implicarea; comitetele consultative cetățenești. Este necesar de accentuat faptul că unii autori, părerea cărora o susținem, atribuie întâlnirile publice, comitetele consultative cetățenești și grupurile operative la metodele democrației participative și nicidecum la forme.

Audierile publice, în șiragul formelor de participare cetățenească, ocupă un loc deosebit. Ele au menirea de a solicita contribuția cetățenilor pe probleme majore ale comunității. Întrucât această formă de consultare a cetățenilor este absolut nouă pentru administrația publică locală, considerăm oportun de a oferi mai mult timp și spațiu acestui subiect. Audierile publice reprezintă un eveniment formal și structurat și sunt convocate, de regulă, de către autoritățile publice locale. Scopul principal al audierilor publice este de a asculta punctele de vedere ale cetățenilor vizavi de un subiect sau o problemă specifică pentru localitatea dată. Audierile publice și dezbaterile publice sunt întâlniri care facilitează schimbul de informații între reprezentanții administrației și cetățenii interesați. Reprezentanții administrației trebuie să realizeze aceste întâlniri într-un mod creativ și trebuie ales sau conceput un format, prin care cea mai bună formă să corespundă scopului întâlnirii și nevoilor cetățenilor. Exemple de teme de audieri publice: proiectul de buget al primăriei; planuri strategice pentru reamenajarea centrului orașului, îmbunătățirea infrastructurii, gazificarea localităților, asigurarea cu apă potabilă; programe de lungă durată pentru dezvoltarea de capital; un plan pentru managementul de mediu pe domeniul public; amenajarea cimitirelor; lucrări de proiectare, construcție, întreținere și modernizare a drumurilor, podurilor, fondului locativ; elaborarea strategiilor, prognozelor, planurilor și programelor de dezvoltare social-economică a raionului, programelor de refacere și protecție a mediului înconjurător, programelor de utilizare a forței de muncă în teritoriu, monitorizarea realizării acestora. Rezultatele audierii publice se concretizează printr-un raport sinteză, efectuat de Comisia de Experti, care cuprinde prelucrarea tuturor punctelor de vedere depuse de martori, toate opiniile colectate din mass-media ulterior audierii publice, sugestii și recomandări. Toate documentele scrise, depuse de martori, se vor regăsi în anexele acestui raport. Rezultatele se vor face cunoscute, ulterior evenimentului, printr-o conferință de presă, publicația sinteză fiind transmisă martorilor, factorilor de decizie și mass-media. Pe baza raportului, proiectul de act normativ va fi modificat pentru a încorpora comentariile cetățenilor.

Deși legislația Republicii Moldova autorizează utilizarea audierilor publice ca formă de consultare a populației, acest procedeu nu este încă aplicat pe larg de către organele publice locale. Motivul ezitării este că legea stipulează doar cadrul general, pe când oficialii locali au nevoie de îndrumări operaționale. 38 (Cantemir). În acest context, Proiectul USAID „Reforma autorităților publice locale” a întreprins un set de activități menite să suporte conceptul audierilor publice în practică. De vreme ce audierile publice sunt o formă nouă pentru organele locale, activitățile întreprinse de către Proiectul USAID au fost lejere și deliberative.

Implicarea. Orice persoană are dreptul să participe la conducerea treburilor publice ale țării sale (art. 21, Declarația universală a drepturilor omului). Scopul implicării îl constituie lucrul direct cu publicul, pe tot parcursul procesului, pentru a se asigura că problemele și îngrijorările publicului sunt înțelese și luate în considerare în mod real. Modalități de implicare: exprimarea opiniei; idei, propuneri, doleanțe; contribuții financiare; muncă în folosul comunității. O modalitate recentă de participare este propusă de cercetătorul Vasile Cioaric, care exemplifică practica din Germania, unde inițiativele de reformă democratică utilizează cu succes tehnologia informației. În acest sens a fost creat un grup „Mai multă Democrație”, care încearcă să promoveze democrația directă cum ar fi propuneri de legi și referendumuri inițiate de cetățeni. Acest grup conduce un web-site informativ și educativ, un server orientat pe grupuri de discuții (unul pentru membri și unul pentru public) și o revistă on-line. În Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă nr.373-XVI din 29.12.2005, sunt descrise următoarele forme de cooperare:

a) consilii de experți. Comisiile permanente ale Parlamentului, în condițiile prevăzute de Regulamentul Parlamentului, creează, pe lângă comisii, consilii permanente de experți din componența reprezentanților organizațiilor societății civile, conform direcțiilor principale de activitate ale comisiilor.

b) legislative. În acest scop, proiectele vor fi plasate pe web-site-ul oficial al Parlamentului. Organizațiile societății civile interesate vor putea accesa liber informația și prezenta expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări, propuneri și alte materiale, respectând standardele minime de cooperare.

c) întruniri ad-hoc. La inițiativa Președintelui Parlamentului, a Biroului permanent, a comisiilor parlamentare permanente, a fracțiunilor parlamentare sau a organizațiilor societății civile, pot fi organizate întruniri ad-hoc pentru consultări asupra unor probleme concrete de pe agenda Parlamentului și asupra altor probleme de interes național.

d) audieri publice. Audierile publice vor fi organizate cel puțin o dată pe an de către fiecare comisie parlamentară permanentă întru consultarea organizațiilor societății civile în probleme de pe agenda Parlamentului sau în alte probleme de interes național.

e) conferința anuală. Pentru a evalua gradul de cooperare și pentru a decide asupra unor noi direcții de cooperare între Parlament și organizațiile societății civile, Președintele Parlamentului va convoca o conferință anuală, cu participarea reprezentanților organizațiilor societății civile, precum și a reprezentanților din cadrul Parlamentului.

Natura democrației participative oferă voce cetățenilor în luarea deciziilor de interes comunitar. Persoanele implicate în acest proces au posibilitatea de a înțelege mai bine problemele și constrângerile cu care se confruntă autoritățile publice locale în exercitarea atribuțiilor lor. În afară de aceasta, participarea cetățenească oferă funcționarilor locali variante alternative de soluționare a problemei date. Dialogul public creează atitudinea civică activă a colectivității, ceea ce este important pentru comunitatea colaborativă. Obținând contribuția și opinia cetățenilor, autoritățile publice au siguranța că interesele generale ale unității administrativ-teritoriale vor fi satisfăcute mai eficient și mai echitabil. Și în final, consultarea cetățenilor consolidează suportul autorităților locale, întărind încrederea dintre administrarea locală și comunitate, ceea ce este precondiție a guvernării democratice.

În concluzie, trebuie să menționăm că în prezent există diverse opinii, uneori chiar contradictorii, referitoare la formele participării cetățenilor la procesul decizional. Cele mai recunoscute și mai importante forme ale democrației participative pot fi considerate următoarele: informarea, consultarea, luarea deciziilor, parteneriatul, audierile publice, inițiativa legislativă populară.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
2. Deliu T. Procesul decizional în administrația publică locală din Moldova. Chișinău: AAP, 2001, 55 p.
3. Drăghici B. Efectele integrării europene în administrația publică din România. //Administrația publică în statele aflate în tranziție în contextul proceselor de globalizare și integrare. /Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 5 aprilie 2005. Chișinău: Editura Academiei de Administrare Publică, 2005, p. 35-38.
4. Guceac I. Curs elementar în drept constituțional, vol. II, Chișinău: S.n., 2004, 496 p.
5. Hilliard V.G., Kemp N.D. La participation des citoyens indispensable pour préserver le caractère démocratique de la gestion et de l'administration en Afrique du Sud. // Revue Internationale des Sciences Administratives, 1999, nr. 3 (vol.65), p. 388-432.
6. <http://particip.gov.md>
7. Kliksberg B. Dialogue. Six Theses originales sur la participation. //Revue Internationale des Sciences Administratives, 2000, nr. 1 (vol. 66), p. 188-207.
8. Manda C., Manda C.C. Administrația publică locală din România. București: Lumina Lex, 1999, 396 p.
9. Platon Mihail. Administrația publică. Curs universitar. Chișinău: Editura Universul, 2007. 928 p.
10. Zaharia Gheorghe T. Sisteme administrative în context european. Chișinău: Editura TEHNICA-INFO, 2005, 399 p.
11. Legea Republicii Moldova privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.12.2008, nr. 215-217.

ETAPE DE DEZVOLTARE A CONCEPTULUI „CULTURII”

Mihail DOGOTARI,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article aims to present the stages of development of the concept of culture. Some presentations of the scientific researchers who studied this subject are presented.

By 1952, 164 definitions of the word culture had already been proposed, without the inventory having been exhausted. Later, other definitions were constructed and proposed, their number being impossible to establish with some precision.

Keywords: culture, art, cultural art, ancient culture, culture in the strict sense, preparatory culture, culture in the general sense, etc.

Din perioada Renașterii încoace, mediul academic a fost preocupat de problema culturii, formele, valorile și istoria ei. Au existat crize periodice ale culturii, atunci când autori sau critici au fost martori la decadența unui stil sau a unei perioade [2, p. 20].

Unii antropologi definesc cultura ca pe un comportament social, alții o consideră doar o abstracție a comportamentului, iar pentru alții cultura există doar în mintea noastră.

Una dintre primele definiții ale culturii sună astfel: cultura este acel întreg complex ce include cunoașterea, credința, arta, morala, și alte abilități și deprinderi dobândite de om ca membru al societății [15, p. 18]

Cultura este definită ca un proces de producere a unor înțelesuri, situate istoric și social. Studii diferite ale formelor ale culturii facilitează o analiză a societății contemporane [15, p. 21].

Termenul de cultură se referă la ideea de produs sau creștere, fiind astfel asemuită agriculturii. Dar cultură este considerată și viața de zi cu zi, atitudinea noastră, abordarea și modul în care înțelegem lumea, căreia trebuie să-i oferim sens și semnificație. Cercetătorul Raymond Williams în *Culture and Society* susținea acest lucru, că un sens alternativ al culturii este procesul interior sau spiritual, diferit de cel exterior. Acest sens alternativ este asociat cu arta, religia, familia și viața personală. Cultura devine astfel reflexia vieții interioare, la fel ca subiectivitatea și imaginația [8, p. 49].

Cercetătorul James Clifford, pe de altă parte, vorbește despre un sistem artă-cultură, unde arta, un bun ce poate fi posedat sau colectat, devine centrul în jurul căruia se învârt cultura. Analizează sistemul, folosind metoda structurală și ajunge la concluzia că acesta este crucial în ceea ce privește formarea subiectivității, găsește o conexiune între aceasta și ideea de cultură. Potrivit lui Williams, în secolul XVIII arta este cu precădere o capacitate, o aptitudine.

Cultura era asemuită creșterii din natură, atât plantele cât și omul trebuie cultivați. Cultura, la fel ca și arta, cere implicarea creativității, spontaneității, sensibilității și expresivității. Astfel, artistul primește un alt statut în societate. Termenul de cultură a urmărit un curs paralel celui de artă și a primit semnificația a ceva elevat, sensibil, esențial și prețios în societate. Astfel, cultura și arta au devenit o categorie mai aparte. În secolul XIX, aceste definiții au rămas în mare parte aceleași, dar totuși să nu uităm: cultura se schimbă mereu și se dezvoltă ca un organism viu [12, p. 34].

La începutul secolului XX, odată cu extinderea culturii în toate societățile funcționale ale lumii, apare un număr tot mai mare de obiecte de artă considerate pe moment exotice, primitive ori arhaice, care cereau a fi văzute ca artistice și egale din punct de vedere estetic și moral capodoperelor secolelor trecute, pentru ca pe la mijlocul secolului XX, atitudinea de acceptare a acestor forme de artă să se lărgască [9, p. 57].

În a. 1952 (după A. Kroeber și C. Kluckhohn) fuseseră deja propuse 164 de definiții cuvântului cultură, fără ca inventarul să fi fost epuizat. Ulterior au fost construite și propuse și alte definiții, numărul acestora fiind imposibil de stabilit cu o oarecare precizie [13, p. 51].

O definiție de dicționar poate fi cea furnizată în *Le Nouveau Petit Robert*: „Dezvoltarea anumitor facultăți ale spiritului prin cunoștințe achiziționate care permit dezvoltarea sensului critic,

gustului, judecății”. Conform acestui sens, cultura înglobează cunoașterea, educația, formarea, instruirea. Tot aici găsim un sens mai puțin explicit: „Ansamblul aspectelor intelectuale proprii unei civilizații, unei națiuni” sau un altul mai restrictiv: „Ansamblul formelor câștigate de comportament din societățile umane” [6, p. 45].

În cunoscutul Webster’s găsim o altă formulare a culturii și anume: „Formarea și dezvoltarea minții, rafinamentul gustului și manierelor câștigat prin această formare; structurile sociale și religioase precum și manifestările intelectuale și artistice etc. ce caracterizează o societate”. Evident, avem de-a face cu încercări de a surprinde un maximum de sensuri posibile pentru toate sau aproape toate domeniile în care cultura apare ca obiect de cercetare, ca factor de influență sau element tangibil în raporturi variabile aflate în studiu de cercetare[18].

Uneori cultura este adusă la concretul palpabil („...fiecare obiect, fiecare gest, orice mediu este reprezentarea unei culturi” - Hugues de Varin) sau la obiectul analizei („...ansamblul soluțiilor găsite de om și grup problemelor care le sunt puse de mediul lor natural și social”, un sens admisibil în antropologie) [16, p. 35].

Pentru economiști și oameni de afaceri se poate accepta un sens mai apropiat de pragmatic: cultura ca un ansamblu de fenomene cifrabile, care pot fi cumpărate și vândute..., sau ca „Un domeniu al economiei în care marjele beneficiare sunt foarte mari”, un factor de condiționare a individului în calitate de consumator și a societății ca ansamblu economic. Într-un astfel de sens, „cultura înobilează economia, adăugând valori cifrate în mod convențional (în dolari, euro etc.) sau o altă valoare, mai bogată și mai dificil de atins: frumosul, spiritualul, intelectul” [14, p. 45].

O definiție complexă și relevantă pentru conceptul de cultură este dată de Henri Irenée Marrou în lucrarea „Sfântul Augustin și sfârșitul culturii antice”. Dânsul admite faptul că termenul cultură capătă diferite accepțiuni înrudite și, în același timp, complementare, care trebuie însă separate în orice analiză. [17,p.3]

Primul sens, numit de el „cultură în sens strict” sau „cultură pregătitoare”, trimite la determinantele eficienței acțiunii, indiscutabil legate de elementele care marchează cultural orice loc în care omul produce. Cultura pregătitoare apare astfel ca activitate ce caută să confere inteligenței capacitatea de a rodi, activitate asemănătoare aceleia pe care o face țăranul care își lucrează pământul. Această cultură poate avea două accepțiuni: perfectiv, vizând conținutul, esențialul, fondul; formal, desemnând efortul, gimnastica pe care le impune spiritului.

Al doilea sens acoperă dimensiunea cea mai generală a culturii, pe care o regăsim uneori în forme mai mult sau mai puțin explicite în dicționare și enciclopedii. Este vorba de „cultura în sens generalizat” care acoperă dimensiunea intelectuală a civilizației, cadrul general și tehnicile prin care mintea produce acțiune [17, p. 4].

Când vorbim despre evoluția „culturii antice” despre expansiunea culturii franceze, ne referim nu numai la procese sau procedee de formare a spiritului ci, mai degrabă, la tipul de viață intelectuală a unui spirit pe deplin dezvoltat, la cadrele sale generale, tehnica sa. De această dată cultura ne apare legată nu cu noțiunile de educație, instruire ci cu cele de „viață a spiritului”, de „aspect intelectual al civilizației” [17, p. 5].

Dincolo de diferitele accepțiuni atribuite, cultura a devenit o componentă a sistemului complex al activităților umane dintr-o anumită zonă geografică. Culturile naționale sunt structuri complexe, diferențierile dintre ele putându-se realiza în funcție de anumite dominante specifice. Jacques Demorgon în lucrarea sa „Complexite des cultures et de l’interculturel”, în 1996 propune o tipologie a culturilor naționale în care nivelul de dezvoltare pare a fi criteriul fundamental: [4, p. 56].

1. compoziții comunitare, care sunt dominate de conduite culturale originale și origine (pre-scriptii, interdicții, rituri, mituri etc.);

2. culturi regale și imperiale, în care normele sunt supuse unor determinante ale ierarhiilor ereditare;

3. culturi naționale de piață cu norme de comportament adaptate prin implicarea organizărilor administrative;

4. cultura informațională mondială, supusă evoluției spre globalizare prin adoptarea unor norme universale de comportament de afaceri, cel puțin, în care informația și informatizarea sunt elementele de bază ale comunicării.

Despre cultură, ca și despre civilizație se discută acum ca despre realități dintotdeauna existente. De fapt, cultura ca termen specializat nu apare decât în a doua jumătate a secolului al XVIII-lea, chiar dacă termenul exista.

„Cultura animi philosophia est”, expresie lansată de Cicero, avea deja o vechime considerabilă la acel moment [17, p. 4].

Câmpul cultural devine apoi din ce în ce mai autonom, în sensul recunoașterii identității sale și demarcării față de alte domenii. După introducerea în circulație a conceptului de cultură și autonomizarea culturii (secolul XIX) au fost urmate etapele naturale ale evoluției acesteia, teoretizarea parcurgând și ea faze mai mult sau mai puțin concordante cu aceasta. Până la începutul secolului XX se observă o etapă a codificării culturale, ea devenind astfel simbol național sau etnic: factor de orgoliu în Franța, obiect al negoțului în Statele Unite, incitant rasial în Germania, argument expansionist în alte cazuri. În același timp, oarecum în legătură cu aceasta, economicul își face apariția ca abordare teoretică și concept autonom, subordonat încă și pentru mult timp culturii reale. Secolul XX va marca instituționalizarea culturii, aceasta devenind efectiv element definitoriu al identificării individului, grupului, națiunilor sau chiar unor întregi regiuni. Încet, cultura începe să fie folosită ca factor al dezvoltării economice, comerțului și promovării afacerilor, argument al globalizării.

„Cultura este un factor de condiționare a individului în calitate de consumator și al societății ca ansamblu economic [...] Cultura este o materie primă ca și petrolul sau bauxita, dar o materie vie care poate fi reproducă la nesfârșit prin simplă duplicare” (Hugues de Varine) [13, p. 46].

O explicare a diferențelor și a elementelor comune încearcă să realizeze F. Braudel („Grammaire des civilisations”, Flammarion, Paris, 1993, prima ediție datând din 1963) [7, p. 62].

Cuvântul civilizație are un sens dublu, desemnând, în același timp, valorile morale și cele materiale ale unei societăți. În general se admite că prin civilizație se acoperă totalitatea achizițiilor umane, adică știință, artă, virtuți și alte componente ale spiritului dar și drumuri, poduri, clădiri, tehnică și tehnologie etc. În vorbirea curentă însă apar mai degrabă diferențe care pot fi sesizate în context. Astfel, mulți autori preferă semnificațiile cuvântului cultură mai apropiate de cele ce țin de spirit, iar prin cuvântul civilizație se apropie mai mult de componenta materială a acumulărilor produse la scara unei societăți. „Din nefericire, nimeni nu a căzut de acord asupra distincției ce ar trebui făcute: ea variază în funcție de țări, sau chiar în aceeași țară, după perioadă și autori” [7, p. 85].

Astfel, în Germania s-a ajuns la o anumită privilegiere a cuvântului cultură cu sensul de ansamblu al principiilor normative, valorilor, idealurilor, într-un cuvânt: spiritul contra unei devalorizări conștiente a cuvântului civilizație, cu sensul de ansamblu al cunoștințelor tehnice și practice, de colecție de mijloace cu ajutorul cărora se poate acționa asupra naturii [17, p. 5].

În Franța ca și în Anglia sau Statele Unite, cuvântul civilizație este mai cuprinzător și la fel de nobil ca și cultura, ultimul conservându-și forța atunci când desemnează „orice formă personală a vieții spiritului” [17, p. 6].

Plecând de la experiența practică și cognitivă a individului, cultura, în sens antropologic este identificabilă ca un factor genetic, structural și funcțional în toate formele de existență socială, în toate mecanismele și manifestările concrete care definesc societatea. Activitățile concentrate și reprezentate prin proiecte culturale pot fi înțelese ca instrumente ale dezvoltării culturale la nivelul fiecărei etape de dezvoltare socială și umană.

Pentru determinarea laturii valorice a culturii și pentru identificarea mecanismelor esențiale în dezvoltarea istorică a societății căreia îi aparținem este nevoie să realizăm o raportare permanentă a culturii la structurile societății. Această evaluare se poate face prin implementarea unor proiecte culturale valoroase și prin asigurarea unor fluxuri culturale relaționate cu necesitățile culturale [6, p. 56].

O societate umană nu poate exista în afara culturii și fără să producă cultură. Ceea ce se produce la nivel cultural reprezintă suportul unor creații adunate în timp, care determină o perfecționare a relațiilor sociale și, implicit, o dezvoltare a personalității umane. În timp, cultura, care reprezintă relaționarea procesului de creație cu procesul de acumulare și care poate fi diferențiată în funcție de gradul de dezvoltare a societății, de particularitățile comunității umane determinate și de funcțiile sociale, trebuie să dețină o autonomie relativă față de factorii sociali ce o condiționează,

datorită specificității valorilor culturale și a relației acestora cu factorii materiali ai societății, drept pentru care proiectele culturale trebuie să constituie instrumente concrete de acțiune [6, p. 96].

Întrucât prin cultură se modelează personalitatea umană și anume: se teaurizează și se transmit modele comportamentale, atitudini, se îmbogățește tezaurul de experiență socială și cognitivă, se afirmă creația umană, considerăm că proiectele culturale ca acțiuni punctuale ale operatorilor culturali pot să ajute la valorizarea acestui capital inestimabil, specific fiecărei națiuni. În zilele noastre cultura este cercetată din perspective disciplinare multiple și anume: istorice, sociologice, psihologice, semiotice, comunicaționale, economice etc., iar abordările interdisciplinare, tot mai frecvente, pe care le urmărim au ca scop identificarea corelațiilor dintre acestea.

Caracterul interdisciplinar al culturii secolului XXI se bazează pe anumite elemente caracteristice, care marchează evoluția noastră în prezent și ne pregătește pentru viitor. Aceste elemente pot fi prezentate ca niște realități pe care le parcurgem și pe care ni le asumăm, ca de exemplu:

- procesul de reaşezare a valorilor;
- dezvoltarea dimensiunii antropologice a culturii;
- protejarea diversităților culturale;
- reevaluarea culturilor arhaice, tradiționale și folclorice;
- susținerea culturilor din exteriorul spațiului occidental de civilizație;
- creșterea interdependențelor și a schimbului de valori între arii culturale, societăți și națiuni;
- asumarea conceptului de diversitate a culturilor ca o condiție a supraviețuirii și dezvoltării umanității;

- reevaluarea efectelor contradictorii ale proceselor de integrare și de globalizare a economiilor, confruntarea deschisă a tendințelor contradictorii ale lumii contemporane animate cu privire la raporturile dintre unitate/diversitate, globalizare/identitate, universal/specific [10, p. 45].

În concluzie se poate de menționat, că cultura este componenta centrală a bogatului patrimoniu și trecut istoric al fiecărui stat în parte, deținând un rol important în atractivitatea anumitor locuri și în consolidarea identității unice a unui spațiu dat. Cultura și creativitatea pot acționa ca stimuli și catalizatori importanți ai inovării, fiind capabile totodată să constituie o sursă importantă de dinamism comercial.

La fel, cultura reprezintă unul din principalele motoare ale creșterii veniturilor din turism, având în vedere că turismul cultural reprezintă unul din segmentele turistice cele mai însemnate și cu cea mai rapidă creștere la nivel mondial. Cultura deține, totodată, un rol important în promovarea incluziunii sociale, al dezvoltării comunitare, urbane și umane.

BIBLIOGRAFIE

1. Bonte P. Dicționar de etnologie și antropologie, Ed.: Polirom, 1999.
2. Chaney D. The Cultural Turn, Ed.: Routledge, 1994, p. 7, p. 20.
3. Corbeanu A. Managementul proiectelor culturale. Ed.: Comunicare.ro, București, 2000, 134 p.
4. Demorgon J. Complexite des cultures et de l'interculturel, 1996, p. 56.
5. Derrick Ch. Arts Management. Ed.: Routledge, 2002, p.25
6. Dragićević-Šešić M., Branimir Stojković, Cultura: Management. Mediere. Marketing, traducere de Liubița Raikici și Lucian Alexiu, comentarii de Sorina Ivanovici-Jecza, Ed.: Brumar, Timișoara, 2002, 150p.
7. Drucker P. Managing the Non Profit Organization. Ed.: Butterworth-Heinemann 1990, 133 p.
8. During S. The Cultural Studies Reader, Ed.: Routledge, Carolyn Steedman, Culture, Cultural studies and the historians, 1993, pp. 49-50.
9. During S. The Cultural Studies Reader, Routledge, Ed.: James Clifford, On collecting art and culture, 1993, p. 57, pp. 68-69.
10. Dvoracic A. Managementul cultural în contextul actual. <https://ru.scribd.com/doc/267960136/04-Aura-Dvoracic-Managementul-Cultural-in-Contextul-Actual>
11. Gusti D. Opere. vol. III, partea I, Ed.: Științifică, 1970, 132 p.
12. Herscovici A. Economie de la culture et la communication. Ed.: L'Harmattan, 1994, 230 p.
13. Hofstede G. Managementul culturilor multiculturale, Ed.: Economică, 1996, 142 p.

14. Ionescu Gh. Dimensiunile culturale ale managementului, Ed.: Economică, 1996, 124 p.
15. Tyler E. Culturile primitive. Volum reeditat. Ed.: Brockhaus Enzyklopädie, 1987, 98 p.
16. Zacheru Vasile, Management și cultură, Ed.: Lutera, Buc. 2002.
17. Zaiț D. Management și cultură, Revista Management intercultural, Volumul IV, nr. 6/2002, p. 1-16, ISSN 145-9980.
18. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/dictionary>

ACHIZIȚIILE PUBLICE DURABILE PRIN PRISMA DEZVOLTĂRII SUSTENABILE

*Larisa DRAGANCEA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In the present paper there are presented arguments in support of the Sustainable Public Procurement implementation in the Republic of Moldova. In this context, she approaches the concept of sustainable public procurement (SPP) as a process by which public entities procure goods, services, works and utilities under optimal reporting conditions: price - quality, so that they generate benefits for the entity, but with minimal negative impact on the environment.

Keywords: public procurement system, sustainable public procurement, „green procurement”, sustainable purchases.

Republica Moldova este în plină fază de implementare a Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană. În primul rând economia noastră va beneficia de o economie dezvoltată cu cea mai mare piață de desfacere precum cea a Uniunii Europene (UE). Totodată, Acordul de Asociere va contribui și la îmbunătățirea calității vieții cetățenilor noștri în mai multe alte feluri. Consumatorii vor beneficia, de exemplu, de produse mai calitative și mai sigure, care vor răspunde cerințelor tehnice și standardelor UE. Întreprinderile mici și mijlocii vor beneficia pe deplin de drepturile concurențiale care funcționează strict în spațiul UE. Tot noi, cetățenii Republicii Moldova, vom beneficia de îmbunătățirea cadrului legal în domeniul mediului, sănătății, securității și a sistemului judiciar, care va corespunde legislației europene.

De asemenea, Acordul de Asociere prevede cooperarea părților în ceea ce ține de politicile de agricultură, aspecte legate de energie și respectiv, dezvoltare durabilă. Republica Moldova și Uniunea Europeană urmează să consolideze cooperarea în problemele legate de mediu, contribuind astfel la obiectivul pe termen lung privind dezvoltarea durabilă și ecologizarea economiei.

Protecția sporită a mediului va aduce beneficii cetățenilor și întreprinderilor din UE și din Republica Moldova: prin îmbunătățirea sănătății publice, prin conservarea resurselor naturale, prin sporirea eficienței economice și ecologice, prin integrarea mediului în alte domenii de politică, precum și prin utilizarea de tehnologii moderne, mai curate, care să contribuie la modele de producție mai sustenabile.

Unul din mecanismele eficiente de tranziție spre o dezvoltare durabilă și de realizare a strategiilor în domeniul vizat este sistemul achizițiilor publice. Astăzi teoria dezvoltării durabile este pusă la baza achizițiilor publice sustenabile.

La fel ca și alte acțiuni și procese social-economice, sistemul de achiziții publice trebuie să aibă loc în condiții de sustenabilitate a mediului și dezvoltării social-economice. În contextul dat a apărut conceptul de achiziții publice sustenabile (SPP – Sustainable Public Procurement), acestea fiind definite ca: „Un proces prin care entitățile publice procură bunuri, servicii, lucrări și utilități în condiții de raport optim: preț - calitate, astfel încât acestea să genereze beneficii entității, dar cu impact negativ minim asupra mediului”. Achizițiile publice durabile mai sunt numite și ca „Achizițiile viitorului”, așa cum au fost definite încă în anul 2006 [1].

La Summit-ul mondial din Johannesburg în 2002 a fost adoptată Rezoluția 2 privind dezvoltarea durabilă, care avea ca scop de a „promova dezvoltarea și difuzarea de bunuri și servicii durabile, prin intermediul achizițiilor publice”. Motivele invocate sunt multiple și diverse. Statul fiind unul din consumatorii mari de diferite bunuri, servicii, lucrări poate invoca condiții de sustenabilitate la anunțarea concursului, atribuirea de contracte. Achizițiile publice sustenabile sunt numite și „achiziții verzi”. Criteriile așa-numitelor „achiziții verzi” predomină în legislația UE în domeniul achizițiilor publice, stipulate în Directivele 2014/24/UE și 2014/25/UE ale Parlamentului European și a Consiliului [2, 3].

În anul 2008 Comisia UE a adoptat documentul COM 400 Communication Public Procurement for a Better Environment, a cărui obiectiv principal a fost elaborarea și implementarea recomandărilor cu privire la diminuarea impactului asupra mediului în procesul de consum pentru necesitățile publice și utilizarea „achizițiilor verzi” pentru stimularea inovațiilor ecologice. Obiectivul acestui document presupunea ca circa 50% din achizițiile publice ale UE să se realizeze după principii ecologice [4]. De asemenea, se promovează integrarea celor trei componente ale dezvoltării durabile – dezvoltare economică, dezvoltare socială și protecția mediului – piloni interdependenți care se consolidează reciproc.

Obligațiile care derivă din angajamentele internaționale asumate de către Republica Moldova, în special Acordul de Asociere cu UE, sunt în mare parte reflectate în Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015, deși cu unele abateri de la termenele prevăzute.

Unul dintre principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice, prevăzut în Legea 131/2015, este protecția mediului și promovarea unei dezvoltări durabile prin intermediul achizițiilor publice. Așadar, achizițiile publice necesită a fi abordate nu doar ca un proces de achiziție, dar și ca fiind un instrument prin care poate fi susținută dezvoltarea economică durabilă, protecția mediului, atenuarea problemelor sociale etc.

În pofida cerințelor legale existente în Legea privind achizițiile publice, nr. 131 din 03.07.2015, pentru a integra cerințele legate de protecția mediului în caietul de sarcini, o serie de aspecte limitează aplicarea efectivă a achizițiilor verzi. O reglementare specifică este necesară pentru a impune o „înverzire” a achizițiilor publice. Printre obstacolele majore în calea aplicării eficiente a achizițiilor publice ecologice se numără elaborarea legislației relevante în termeni prea largi, acordând autorităților contractante o largă putere de apreciere pentru a acționa sau a nu acționa [5]. Actualmente, cea mai mare provocare pentru autoritățile publice și operatorii economici este cadrul legal secundar, care nu este aliniat la amendamentele din perioada 2018-2019 operate la legea 131/2015, fapt ce generează multiple erori, interpretări discreționare, abuzuri și tergiversări în procesul de achiziție.

Rolul achizițiilor publice în dezvoltarea durabilă sunt un deziderat care capătă tot mai multă amploare și recunoaștere, atât la nivel de politici publice, cât și de societate. Totodată, achizițiile publice pot și trebuie utilizate în calitate de instrument strategic de susținere și avansare a obiectivelor de dezvoltare și inovare, a politicilor sociale, precum și a politicilor de mediu. Respectiv, achizițiile durabile sunt o premisă pentru asigurarea unei dezvoltări socio-economice sustenabile atât la nivel local/național (politici locale/naționale), cât și la nivel global (politici globale).

Există mai multe definiții ale conceptului de „achiziții publice durabile” sau „achiziții publice ecologice”. De exemplu, Comisia Europeană oferă următoarele noțiuni [6]:

Achiziții publice ecologice/verzi – procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor cu un impact redus asupra mediului pe tot parcursul ciclului lor de viață, în comparație cu bunurile, serviciile și lucrările cu aceeași funcție primară, care ar fi achiziționate, de obicei, de către autoritățile publice.

Achiziții publice durabile – proces prin care autoritățile publice, în procesul de achiziție de bunuri, servicii sau lucrări, încearcă să obțină echilibrul adecvat între cei trei piloni ai dezvoltării durabile – economic, social și de mediu.

Pentru a implementa achizițiile publice durabile, este bine de cunoscut procesului de achiziție publică prin prisma normelor legale și a bunelor practici internaționale. O politică a achizițiilor publice durabile poate să eșueze în condițiile în care nu este pusă în aplicare cu atenție sau nu sunt luate în considerare prevederile legale ce țin de utilizarea procedurilor de achiziție publică, criteriile ce pot fi aplicate sau modalitatea de evaluare și verificare a criteriilor de mediu. Procesul de achiziție este același, indiferent dacă o autoritate contractantă achiziționează un produs, un serviciu sau lucrare „ecologică” sau nu. La inițierea unei achiziții publice durabile următoarele aspecte sunt relevante [7]:

1. Principiile ce guvernează în domeniul achizițiilor publice;
2. Legislația care reglementează procesul de atribuire.

Principiile sunt esențiale și care urmează a fi luate în considerare în cazul inițierii și desfășurării unei proceduri de achiziționare a produselor, serviciilor, lucrărilor durabile:

- transparența – informarea participanților la procedura de achiziție despre toate informațiile

referitoare la aplicarea procedurii de atribuire, inclusiv cu referire la implementarea criteriilor durabile;

- proporționalitatea – asigurarea corelației între necesitatea autorității contractante, obiectul contractului de achiziție și cerințele ce urmează a fi îndeplinite pe parcursul aplicării procedurii și executării contractului;

- recunoașterea reciprocă – recunoașterea certificatelor/documentelor emise de autoritățile competente din alte state;

- valoare pentru bani – orice autoritate contractantă este obligată să asigure eficiența achiziției publice, altfel spus, trebuie să asigure cea mai bună valoare pentru bani.

Dacă e să analizăm abordarea achizițiilor publice durabile, dezvoltarea și implementarea politicilor naționale de achiziții publice sustenabile se constituie din trei blocuri/faze constructive:

Faza de evaluare care are următoarele etape:

- identificarea priorităților politicii
- revizuirea cadrului legislativ pentru a analiza posibilitățile pentru integrarea criteriilor sociale și de mediu în activitățile de achiziții;
- disponibilitatea pe piață a unei analize necesare pentru identificarea capacității de reacție a pieței la ofertele achizițiilor publice sustenabile.

Faza de planificare strategică ce constă din dezvoltarea unei politici naționale pentru achizițiile publice durabile, inclusiv priorități de consolidare a capacităților de formare.

Și Faza de implementare:

- implementare cu prioritate pe sectoare/piloți;
- angajarea pieței;
- managementul ciclului de achiziții, concentrându-se pe nivelul entităților achiziționante.

De obicei, procesul de achiziții publice începe cu o fază de planificare și apoi urmează patru etape [9]:

1. definirea cerințelor contractului – stabilirea și întocmirea cerințelor prin respectarea criteriilor de eligibilitate și a condițiilor de prezentare a ofertelor de către autoritățile contractante conform legislației în vigoare;

2. selectarea furnizorilor de servicii și contractorilor – selecția autorităților contractante care corespund normelor legale pentru participarea la procesul de achiziții;

3. evaluarea ofertelor și atribuirea contractului – are loc numai dacă se respectă în mod cumulativ condițiile stipulate în legislația în vigoare;

4. punerea în aplicare a contractului – prin atribuirea contractului de achiziții publice de bunuri, autoritatea contractantă își propune să dobândească produsele de care are nevoie și operațiuni/lucrări de instalare și punere în funcțiune. Valoarea estimată a acestui contract trebuie să includă și valoarea estimată a operațiunilor/lucrărilor respective.

Cum și când trebuie luate în considerare criteriile de sustenabilitate necesită o gândire mai aprofundată în numele cumpărătorului, deoarece fiecare achiziție are o durabilitate diferită, adică impactul și fiecare țară sau organizație are priorități, obiective și durabilitate juridice diferite, iar normele legale trebuie respectate.

Analiza efectuată ne permite să concluzionăm că sistemul achizițiilor publice durabile în Republica Moldova ar putea fi utilizat în contexte diferite. Spre exemplu, pentru a încuraja dezvoltarea afacerilor în mediul rural, o condiție de eligibilitate ar fi ca ofertanții să fie reprezentanți ai businessului mic sau întreprinzători din mediul rural. Pentru a promova principiile achizițiilor publice durabile sunt necesare modificări în legislația națională cu privire la achizițiile publice și elaborarea unui Plan de acțiuni privind implementarea acestora. Ceea ce va crea premise pentru dezvoltarea economică și durabilă locală.

Luând în considerare costurile aferente întregului ciclu de viață al unui contract, achizițiile publice verzi și achizițiile sustenabile ne dau posibilitatea de a economisi bani, protejând în același timp mediul. Achiziționând în mod înțelept, se economisesc materiale și energie, se reduce din cantitatea de deșeuri ce poluează mediul și se încurajează modelele durabile de consum, comportament și afaceri.

În final, toate acestea contribuie la soluționarea unui șir de probleme economice, de mediu, demografice și sociale în țara noastră.

BIBLIOGRAFIE

1. Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. Department for Environment, Food and Rural Affairs UK. London, 2006. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf.
2. Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.
3. Directiva 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale. <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>.
4. COM (2008) 400. Public Procurement for a Better Environment. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>
5. Cazan, R. Achiziții publice ecologice în România. Protecția mediului prin cheltuieli publice responsabile. București: Ecopolis, 2014.
6. Enache Diana, Pîrvan Viorel, Conceptul de durabilitate în legea achizițiilor publice: reglementare versus aplicare. <http://www.viitorul.org/files/library/Conceptul%20de%20durabilitate%20in%20legea%20achizitiilor.pdf>
7. Legea Republicii Moldova nr.131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Monitorul Oficial Nr. 197-205 din 31.07.2015.
8. Legea nr. 166 din 11.07.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020”, cu modificările ulterioare. Monitorul Oficial Nr. 245-247/791 din 30.11.2012.
9. Rusu E. Achizițiile sustenabile – un imperativ al dezvoltării durabile în Republica Moldova. Chișinău: Universitatea de Stat din Moldova. Studia Universitatis Moldaviae. Seria Științe Exacte și Economice, 2020, nr. 7(137).

ПРИМЕР ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДА СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА СОЦИАЛЬНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В ПРАВОВЫХ АКТАХ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УКРАИНЫ

Mikhailo DRAPOGUZ,

*PhD student, Odessa Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine, Ukraine*

SUMMARY

Crisis situations in the course of many reforms and social processes that have been introduced in Ukraine today, encourage the search for effective means in determining the factors of wrong situations. The article attempts to apply the analytical method of value systems of society in the field of public administration. Normative-legal acts of local self-government reform in Ukraine are analysed by the structural-functional method. The conclusions of the analysis recognize ineffective communication tools in the regulatory acts of decentralization reform.

Keywords: *self-government reform, structural-functional method, value systems, public administration, relations.*

Рассматривая политику как часть культуры общества, создатель теории социальной трансформации Е.Р. Боринштейн делает акцент на таком необходимом условии эффективной политики, как способность удовлетворить потребность каждого члена общества [3, с. 14-15]. Так же исследователь указывает на активность и поливариативность социальных процессов в Украине, которые проходят в хаотическом порядке и требуют уникального творческого подхода в их организации. Поиск подходов организации публичного управления приводит к сфере ценностных систем общества. В рамках тезисов представлен пример структурно-функционального анализа отдельных аспектов ценностных систем общества, проявленных процессом реформы децентрализации в Украине.

Тема ценностей в публичном управлении отражена в исследованиях украинских и зарубежных ученых: Ф. Валмеер, Б. Хелмиг, М. Финни [14], Д. Карамышев [5], Л. Мысыв [7], М. Мур [13], С. Чукут [11] и др. Потребность комплексного подхода к изучению явлений социальной трансформации украинского общества, определенной Е. Боринштейном [3, с. 12], диктует направление поиска эффективных научных методов в сфере публичного управления.

В основе методов определения механизмов влияния ценностных систем на социальные процессы используются разработки А. Маслоу и М. Рокича. Интересный опыт в разработке морфологии социальных процессов можно найти у американского ученого Марка Бикхарда [12]. Его метод определяет социальную ценность индивида, как связь этого индивида с элементами внешней среды. Концепцией этих связей выступает стремление индивида удовлетворить свои потребности наиболее оптимальным и экономичным методом. Используя разработки М. Бикхарда, можно дать определение социальной ценности индивида и системе социальных ценностей, а именно: ценность — это осознанная связь индивида с объектом или процессом, который воспринимается индивидом как элемент модели оптимальной реализации удовлетворения потребностей. Система ценностей, — это, в свою очередь, субъективная системная связь индивида с элементами социума и внешней среды, которая определяет оптимальный процесс удовлетворения потребностей индивида. По классификации методов это определение приближается к структурно-функциональному анализу ценностей индивида и ценностных систем общества. Индикаторами эффективности связей между индивидом и элементами ценностной системы, по логике М. Бикхарда, являются:

- наличие индивидов и элементов системы;
- наличие определенной потребности индивидов;
- способность индивидов к адаптации;
- возможность образования связей.

Преамбула Европейской Хартии о местном самоуправлении говорит нам о ценности близости публичного управления к членам громад, а именно: «... убеждены, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление» [4, с. 1]. В контексте выбранного нами метода рассматриваемая ценность — коммуникация между индивидами и элементами системы местного самоуправления. Основы этой ценности осознаются как потребность и в научном сообществе. Исследователи М. Багмет и Т. Лычко [1, с. 35] указывают на важный аспект, который был вне сферы основных интересов реформаторов децентрализации на начальном этапе реформы — эволюционный процесс развития политической воли общества. Поскольку общество является единственным источником для реализации публичного управления, то и для гармоничного развития управленческих процессов основанием должны стать процессы социальные. Так, например, определяя принципы муниципального права и муниципализма, в 2012 году О. Батанов признает нормы-принципы высшей степенью гарантирования порядка в обществе [6, с. 28].

В публикациях последних лет, оценивая состояние нормативных документов, регулирующих связь члена громады и органов местного самоуправления, исследователи А. Круглашов и В. Бурега говорят о проблемах конституционного закрепления механизмов реформы самоуправления и опасной формально-правовой возможности полной или частичной отмены реформы [6, с. 5].

Рассмотрим в данном контексте более подробно определение качества связи между членами громад и элементами системы местного самоуправления в нормативно-правовых актах, которыми производится реализация реформы децентрализации. Опыт реформы децентрализации с 1997 года дает нам определенные практические результаты. Механизмы, заложенные в нормативно-правовых актах Украины про местное самоуправление, дают возможность для формально-правовых манипуляций, создания патовых и откровенно кризисных ситуаций в работе органов местного самоуправления. Средство прямого влияния территориальной громады, утвержденное Законом Украины «Про местное самоуправление» в статьях 7 и 8, могло бы стать инструментом, позволяющим согласовывать решения руководящих органов местного самоуправления с потребностями членов территориальной громады. Однако, Закон «Про Референдум» [10, ст. 7] не имеет конституционной силы, а для использования инструмента общих сборов [10, ст.8] нет соответствующей политической культуры населения. Во-первых, политическая культура (воля) является динамичной силой этого инструмента. Во-вторых, возникает очевидная проблема в проведении общих сборов членов громады в населенных пунктах со значительным количеством населения. Показательным примером можно привести закон Украины «Про внесение изменений к некоторым законодательным актам Украины про развитие института старост» от 14 июля 2021 года [9], где Статья 54 п.1 устанавливает порядок утверждения кандидатур старост в населенных пунктах объединенных громад, через гражданские слушания. Ответственность за порядок и форму проведения гражданских слушаний возлагается на администрацию населенного пункта. При этом, утверждение кандидата на пост старосты может произойти при условии его поддержки определенным процентом жителей в пропорции с их количеством, например: «с количеством жителей от 20 тысяч до 30 тысяч – более 10 процентов голосов» [9, Ст. 54 п.1]. Проблема очевидна в том, что формирование эффективной коммуникации с таким количеством граждан с расчетом на объективную обратную связь требует материальных и профессиональных ресурсов, которые имеют далеко не все населенные пункты в объединенных громадах, то есть в законодательном документе не учтены сложности реализации связи членов громады с органами местного самоуправления. При этом эффективность института старосты для реализации ценности связи членов громады с органом местного самоуправления не менее очевидна. Результаты этой недоработки можно

увидеть в отчете мониторинга Министерства развития громад и территорий Украины, где отображена пропорциональная зависимость количества реализованных выборов старост от количества граждан территориальной громады [8, сл. 6].

Применение элемента структурно-функционального анализа ценностей индивида и общества привели к выводу, что заложенные в законодательные акты Украины о местном самоуправлении инструменты формирования связей между членами громады и органами местного самоуправления не эффективны. Таким образом, профанируется ценность близости публичной власти к источнику этой власти — территориальной громаде. А это, на наш взгляд, значительно снижает эффективность реализации ратифицированных Украиной положений Европейской Хартии о местном самоуправлении.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Багмет М. О., Личко Т. М. Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу Києво-Могилянська академія]. Сер.: Державне управління, 2010, 125, Вип. 112, с. 33-37.
2. Батанов О. Принципи місцевого самоврядування як ціннісний вимір сучасного муніципалізму/Олександр Васильович Батанов//Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право, 2012, Вип. 1, с. 24-32.
3. Борінштейн Є. Р. Розробка теорії соціокультурної трансформації у вітчизняній та зарубіжній науці: точка зору соціальної філософії / Є. Р. Борінштейн // Вісник СевНТУ. Сер.: Філософія, 2013, Вип. 141, с. 12-16.
4. Европейская хартия местного самоуправления, Страсбург, 15 октября 1985 года: Официальный перевод Российской Федерации для подготовки к ратификации. <https://rm.coe.int/168007a105> (дата обращения 23.10.2021).
5. Карамішев Д. В. Формування системи цінностей і переконань як чинник інституціональних перетворень в українському суспільстві/ Д. В. Карамішев.
6. Круглашов А., Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні / Анатолій Круглашов, Василь Бурега // Аспекти публічного управління: Науковий журнал ДРІДУ НАДУ при Президентові України, Том 9, № 2, 2021. <https://aspects.org.ua/index.php/journal/issue/view/62/hyot> (дата обращения 24.10.2021).
7. Мисів Л.В. Особливості державного управління в сфері духовно-ціннісного розвитку українського суспільства / Любомир Володимирович Мисів, 2006.
8. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Презентація. Міністерство розвитку громад та територій України. Станом на 7 жовтня 2021. <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/755/07.10.2021.pdf> (дата обращения 02.11.2021).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост: Закон України від 14.07.2021 № 1638-ІХ. Відомості Верховної Ради України від 24.09.2021, 2021 р., № 39, с. 2, стаття 321 (дата обращения 02.11.2021).
10. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата обращения 03.11.2021).
11. Чукут С. А. Генеза духовної культури (управлінський вимір) / С.А Чукут // Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 1999. <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Geneza-duhovnoyi-kulturi-upravlinskij-vimir.pdf> (дата обращения 12.10.2021).
12. Mark H. Bickhard. The Social Ontology of Persons. <https://www.lehigh.edu/~mhb0/So-cOntPersons.pdf> (дата обращения 01.11.2021).
13. Moore, Mark H. Creating public value: Strategic management in government. Harvard university press, 1995. http://corporation2020.org/corporation2020/documents/Papers/SF_Prep/Khagram.pdf (дата обращения 24.10.2021).
14. Wallmeier, Franziska; Helmig, Bernd; Feenye, Mary K. Knowledge construction in pu-

blic administration: A discourse analysis of public value. *Public Administration Review*, 2019, 79.4, p. 488-499. https://www.researchgate.net/profile/Mary-Feeney/publication/328816017_Knowledge_Construction_in_Public_Administration_A_Discourse_Analysis_of_Public_Value/links/5cd7008d458515712ea480a5/Knowledge-Construction-in-Public-Administration-A-Discourse-Analysis-of-Public-Value.pdf (дата обращения 24.10.2021).

VALENȚE TEORETICO-METODOLOGICE ALE CONCEPTULUI DE PERFORMANȚĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The concept of performance has evolved over time, as initially performance indicators were directly linked to financial indicators, but over time, the emphasis has been on non-financial indicators, even if sometimes they seem subjective. Non-financial indicators are all the more important for public institutions, as citizens perceive these institutions as socially responsible from the start to the community in which they operate. The performance of public institutions involves not only social responsibility towards citizens, but also managerial activity, objectives, action plan, indicators for measuring results in activity reports. Reporting information on the performance of public services is a component part of the assumed public responsibility, which demonstrates the efficiency of management, the allocation of resources and the spending of public funds.

Keywords: *performance, effectiveness, efficiency, economy, results, productivity.*

Un aspect important al managementului resurselor umane îl constituie sistemul de management al performanței, aplicat în cadrul autorității publice, inclusiv sistemul de evaluare a performanței organizaționale, deoarece prin evaluare putem înțelege mai bine cum au fost obținute rezultatele individuale, la nivel de subdiviziune și autoritate publică, care au fost barierele și care este modalitatea optimă de depășire ale acestora [11, p. 7].

Unul din rolurile fiecărui conducător de subdiviziune sau autoritate publică, constă în asigurarea unui management eficient al personalului din subordine, pentru a atinge rezultate optime la toate nivelurile (individ, subdiviziune, autoritate publică). Astfel, conducătorul de subdiviziune/autoritate publică, în vederea asigurării și menținerii unei performanțe sporite a personalului, aplică tehnici și instrumente manageriale pentru a menține un climat motivațional pozitiv de muncă și de dezvoltare profesională continuă [11, p. 7].

Analiza teoretico-metodologică a conceptului de performanță va începe cu explicarea acestui concept cu ajutorul dicționarului explicativ, care explică că aceasta reprezintă un rezultat (deosebit de bun) obținut de cineva într-o competiție; o realizare deosebită într-un domeniu de activitate; un succes deosebit, un rezultat excepțional obținut de cineva [8].

O altă abordare caracterizează performanța ca fiind o stare de competitivitate a entității economice, atinsă printr-un nivel de productivitate și eficacitate, care-i asigură o prezență durabilă pe piață (Niculescu și Lavalette, 1999) [17, p. 256]. Autorii menționați explică acest concept, făcând referire și la noțiunile de productivitate și eficacitate. Astfel, cei doi autori echivalează termenul de performanță cu cel de competitivitate, al doilea fiind mai des utilizat în ultima perioadă.

Totodată, performanța poate fi considerată ca fiind „un rezultat deosebit, obținut în domeniul managementului, cel economic, comercial etc. ce implică eficiența, eficacitatea și competitivitatea companiilor și comportamentele lor procesuale și structurale” (Verboncu și Zalman, 2005) [19, p. 63]. Așadar, nu este suficient pentru organizație ca să fie performantă într-o anumită direcție, ci este necesar un rezultat bun în toate activitățile, din considerentul că fiecare dintre ele are influență asupra performanței globale. Este evidentă aici deosebirea dintre conceptele de performanță și rezultat.

Cu toate acestea, performanța reprezintă o mărime relativă, deoarece se determină prin comparații cu alte mărimi (obiective, rezultatele obținute de concurenți), în timp ce rezultatul apare ca o noțiune absolută. În opinia altor autori, performanța organizației subliniază capacitatea ei de a progresa grație eforturilor constante (Albu și Albu C.N., 2005) [2, p. 30]. Noțiunea de performanță

este asociată unei ideologii de progres, de efort, de a face întotdeauna mai bine. Aceasta este o abordare dinamică complexă, făcând legătură între performanță și acțiune sau un anumit comportament și nu doar cu un rezultat (viziune statică). Noțiunea de performanță are un caracter abstract, iar definirea acesteia se face de multe ori prin raportarea la alte concepte: eficiență, eficacitate și valoare (Albu și Albu C.N., 2005) [2, p. 56]. La nivel organizațional, performanța include abilitatea de a avea acces la resurse, de a le aloca și a le utiliza optim în scopul unei remunerări suficiente pentru acoperirea riscului asumat și justificarea interesului, pe traiectoria unei dezvoltări viitoare durabile.

Profesorii C. Bărbulescu și C. Băgu (2001) [6, p. 55] afirmă că performanța este reprezentată de acel nivel al celor mai bune rezultate obținute. Autorii respectivi prezintă și un model al unei companii de înaltă performanță, care are la bază următorii factori:

- resursele necesare producției (tehnice, energetice, materiale, umane, financiare);
- procesele de muncă efectuate în cadrul organizației;
- latura organizatorică a întreprinderii (structura organizatorică și cultura companiei);
- beneficiarii afacerii (stake-holders) [6, p. 96].

Rezumând cele prezentate, se afirmă că noțiunea de performanță este strâns legată de alte concepte cum sunt: productivitate, eficiență, eficacitate, economicitate și rentabilitate. Prin urmare este evidentă și studierea aprofundată a acestora. Conceptul de performanță nu se referă doar la companiile economice, dar și la cele din sectorul public. Astfel, putem deduce că: „Performanța reprezintă gradul de îndeplinire a sarcinilor care definesc postul ocupat de funcționarul public și se referă la contribuția pe care o aduce funcționarul public la îndeplinirea obiectivelor autorității publice. Performanța individuală este corelată direct cu performanța de grup (a subdiviziunii) și performanța organizațională, de aceea este important ca să fie asigurată o performanță individuală optimă. Performanța poate fi definită atât prin rezultate concrete, măsurabile, cât și prin abilități profesionale și comportament organizațional” [11, p. 7].

Performanța implică și adaptarea la noile tendințe manageriale, care urmează un curs al evoluției de dezvoltare destul de rapid. În acest context, potrivit noii tendințe a managementului public, performanța unei organizații publice este stabilită în funcție de modul în care resursele umane, materiale, informaționale și financiare utilizate contribuie la satisfacerea interesului public prin serviciile oferite cetățenilor [4, p. 17]. Conform opiniei specialiștilor în domeniu, stabilirea unui nivel de performanță în sectorul public la nivelul instituției constă într-un proces continuu și sistematic de măsurare și evaluare a produselor proprii, a serviciilor și a practicilor, de comparare a acestora cu cele mai bune produse ale organizațiilor cu prestigiu din același domeniu [1, p. 108].

În viziunea specialiștilor americani I. Osborn și B. Gaebler se apreciază că administrația guvernamentală „trebuie să fie reinventată”. Autorii erau de părere că principiile și valorile de bază pentru managementul public la nivelul administrației guvernamentale sunt: promovarea competiției între furnizorii de servicii publice; dezvoltarea dimensiunii participative a managementului public prin exercitarea controlului din afara sistemului birocratic de către membrii comunității, respectiv cetățenii; măsurarea performanței instituțiilor publice în funcție de rezultatele obținute și nu de volumul și valoarea intrărilor [21, p. 65]; orientarea conducerii instituțiilor publice către realizarea obiectivelor derivate din misiune și nu pentru aplicarea unor acte normative, regulamente și norme metodologice; considerarea beneficiarilor de servicii drept clienți, cărora li se pune la dispoziție o ofertă variată de servicii de către diverși furnizori; descentralizarea autorității și încurajarea managementului participativ [3, p. 215].

Conceptul de performanță este des abordat în literatură, dar este însă rar definit. Se trece de multe ori la măsurarea performanței, fără a se prezenta într-un mod clar ce anume se măsoară. De asemenea se menționează și despre diferitele laturi ale performanței (tehnică, operațională, economică, financiară, socială, ș.a.) fără a fi clar precizată sfera de cuprindere a acestora, cum anume se contopesc componentele performanței globale sau care sunt legăturile dintre componente.

Un alt aspect pus în discuție se referă la confuziile care se fac datorită numărului mare de noțiuni utilizate în definirea performanței, și anume: productivitate, eficiență, eficacitate, economicitate, rentabilitate, profitabilitate, competitivitate, ș.a. O delimitare clară a conținutului fiecăreia dintre aceste noțiuni este necesară pentru a îmbunătăți cadrul gramatical și a asigura o înțelegere comună a acestor categorii în cadrul științei economice.

Conceptul de performanță a fost definit și abordat prin prisma mai multor indicatori sau chiar a altor concepte. Majoritatea definițiilor se aplică performanței organizaționale a firmelor care au ca scop maximizarea profitului, performanța organizațională fiind asimilată cel mai adesea performanței financiare. În plus, față de partea financiară, performanța organizațională se compune și din analize riguroase, care, la rândul lor, ar trebui să conducă la rezultate în baza cărora se compun strategii ancorate în realitate. Pe lângă acestea, performanța ce face referire la organizații presupune ca principii: existența unei bune echipe manageriale, competitivitatea sau satisfacția clienților [20, p. 201].

În altă ordine de idei, performanța organizațională este un indicator care arată cât de just își atinge obiectivele o activitate economică. Performanța este unul dintre conceptele-cheie în cercetarea managementului [13, p.1250]. Managementul unei organizații poate fi analizat și prin elementele componente ale sistemului (organizația), în care fiecare are un rol, pe care îl îndeplinește cât mai bine, cu resurse adecvate, pentru a ajunge la rezultatele dorite; managerul are un rol important, deoarece el este cel care motivează echipa, cel care stabilește împreună cu echipa obiectivele, modul prin care acestea să fie îndeplinite, resursele disponibile și rezultatele activităților lor, dar și evaluează împreună cu aceștia performanțele individuale și cele ale organizației.

Astfel, performanța este un concept destul de larg, care cuprinde diferite dimensiuni ale excelenței manageriale, operaționale și competitive ale unei organizații și ale activităților acesteia. Cu excepția performanțelor financiare, există câțiva indicatori non-financieri de performanță care au fost consemnați în studiile analizate, pentru a îmbunătăți înțelegerea performanței organizației, cum ar fi performanța pieței și satisfacția clienților” [7, p. 190]. În acest context, autorul Mahapatro (2010) argumentează că „performanța organizațională include productivitatea reală sau rezultatul unei afaceri/organizații, calculată în raport cu productivitatea planificată sau țintele și obiectivele organizației”. Este, așadar, o legătură între ceea ce o organizație își propune să realizeze în termeni de obiective și ceea ce realizează în mod concret.

Performanța mai este definită ca fiind și „capacitatea unei organizații de a-și îndeplini scopurile și obiectivele, cu ajutorul unei administrații talentate, a unei bune guvernări și a reprofilării constante a obiectivelor de afaceri” (Mahapatro, 2010). Ceea ce este important în această definiție este existența unei echipe manageriale, acea bună guvernare, care asigură că obiectivele organizației sau ale instituției sunt integrate în buna desfășurare a activităților și că acestea vor produce rezultatele scontate. Din acest considerent se recomandă reprofilarea constantă a obiectivelor și actualizarea acestora, precum și diversificarea activităților și orientarea către perspective noi, care corespund nevoilor actuale, într-o continuă schimbare, și care sunt parte integrantă a oricărei organizații; diversificând activitățile, organizațiile stabilesc noi parteneriate [15, p. 326]. „Odată cu trecerea timpului, organizațiile se confruntă cu tendințe ascendente, iar acest aspect le determină să preia operațiuni într-un mod eficient. Lumea se mișcă într-un ritm alert și a devenit, practic, un stat global, iar pentru a competiționa cu alte organizații și pentru a avansa este mai mult decât necesar ca organizațiile să implementeze astfel de practici sănătoase, care să ajute la producerea unor rezultate maxime” (Arshad, Asif și Baloch, 2012) [5, p. 12].

Cu toate acestea, conceptul de performanță este prea des limitat la aspectul său financiar. „De fapt, majoritatea evaluărilor performanței organizaționale se bazează pe indicatori precum rentabilitatea investițiilor, vânzările, profitul pe acțiune” (Morin și Audebrand, 1989) [16]. În acest context, „o organizație are multe alte laturi; printre acestea se numără oamenii care lucrează în cadrul organizației, procesele pe care le utilizează pentru a-și atinge obiectivele și mediul în care se dezvoltă organizația” (Morin și Audebrand, 1989). De menționat este și faptul că o organizație, pentru a fi considerată performantă, trebuie să țină cont ca angajații săi să fie performanți, să-și realizeze eficient sarcinile de muncă, într-o perioadă specifică de timp și cu un buget agreeat, pentru a atinge obiectivele organizației și a contribui la dezvoltarea organizației.

Resursa umană a fost mereu poate cea mai importantă resursă într-o organizație, alături de resursa financiară și resursa-timp. Astfel, se poate aprecia că echipa de management trebuie să știe să le utilizeze într-un mod eficient și durabil și să țină cont de acestea, precum și de mediul în care se dezvoltă organizația în evaluarea performanței organizaționale. Atingerea performanței organizaționale a fost mereu punctul fundamental al activității unei organizații și există contro-

verse semnificative în literatura de specialitate privind domeniul managementului, care, de obicei, cuprind subiecte legate de competitivitate, eficacitate, eficiență, stabilitate financiară și relevanță financiară.

Potrivit opiniei lui Marmouse (1997 apud Jalagat și Al-Habsi, 2017), organizațiile și-au construit sau și-au dezvoltat obiectivele, în primul rând „pentru a atinge cele mai bune performanțe organizaționale și a-și orienta procesele operaționale, pentru a îndeplini aceste obiective organizaționale” [14, p. 5160].

Succesul atingerii performanțelor în administrația publică este în raport direct proporțional cu nivelul calității și pregătirii profesionale a resurselor umane. Performanțe considerabile în sferele de competență ale autorităților publice nu vor fi atestate până când toate nivelurile organizaționale nu vor înțelege că resursele umane reprezintă principala forță motrice, mai ales din considerentul că instituțiile publice prestează doar servicii, iar dezvoltarea capitalului uman trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme în administrație [9, p. 15]. Reformarea serviciului public în Republica Moldova are drept scop anume îmbunătățirea sistemului de management al resurselor umane prin crearea unui nou cadru normativ al serviciului public, prin elaborarea și implementarea unor proceduri de personal conform bunelor practici europene, prin profesionalizarea corpului de funcționari publici, precum și prin dezvoltarea cadrului instituțional [10, p. 45].

BIBLIOGRAFIE

1. Abăluță Oana. Importanța productivității în sectorul public. *Administrație și Management Public* 2/2004.
2. Albu N. și Albu C. N. Soluții practice de eficientizare a activităților și creștere a performanței organizaționale. Editura CECCAR, București 2005.
3. Androniceanu Armenia. Noutăți în managementul public. București, Editura Universitară 2005, ediția a II-a.
4. Androniceanu Armenia. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România. În *Administrație și Management Public* 1/2003.
5. Arshad, S., Asif, R. și Baloch, M. A., The Impact of „Fairness” in Working Conditions on Organizational Performance in Pakistan Telecommunication Companies, Limited, Islamabad. În: *International Journal of Economics and Management Sciences*, 2012, vol. 2, nr. 4.
6. Bărbulescu C., Băgu C. Managementul producției, vol. II - Politici manageriale de producție. Editura Economica, București, 2001.
7. Chen, S. C. și Quester, P.G., Modeling Store Loyalty: Perceived Value in Market Orientation Practice, 2006, *Journal of Service Marketing*, 2006, vol. 20, nr. 3.
8. Definiția performanței conform DEX. On-line. <https://dexonline.ro/definitie/performanta> (accesat la 01.08.2021).
9. Gheorghită Tamara. Aspecte instituționale și funcționale ale gestionării funcției publice și a funcționarului public. *Administrație publică: teorie și practică* nr. 1, 2016.
10. Gheorghită Tamara. Roluri și responsabilități în gestionarea resurselor umane din AP. *Materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice: Teoria și practica administrării publice*, 2016.
11. Ghid metodic. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public, Cancelaria de Stat, Direcția politica de cadre. Chișinău, decembrie 2010.
12. Gruian Claudiu Marian. Ce înțelegem prin performanța companiei? *Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu, Seria Economie* nr. 4/ 2010.
13. Ho, L. ., What Affects Organizational Performance? The Linking Learning and Knowledge Management, 2008, *Industrial Management & Data System*, 2008, vol. 108, nr. 9.
14. Jalagat, R. C. Jr. și Al-Habsi, N.A.S., Evaluating the Impacts of IT Usage on Organizational Performance, 2017. *European Academic Research*, vol. 5, nr. 9.
15. Mahapatro, B.B., Human Resource Management, New Delhi: New Age International Publishers, 2010.

16. Morin, E. M. și Audebrand, L. K., Organizational Performance and Meaning of Work: Correcting for Restricted Range. https://www.researchgatenet/publication/228938395_organizational_performance_and_meaning_of_work_correcting_for_restricted_range (accesat la 14.07.2021).
17. Niculescu M., Lavalette G. Strategii de creștere. Editura Economică, București, 1999.
18. Ștefănescu A. Performanța financiară a întreprinderii, între realitate și creativitate. Editura Ecoomică, București, 2005.
19. Verboncu I., Zalman M. Management și performanță. Editura Universitară București, 2005.
20. Vlas George Florin. Performanță Organizațională în organizațiile non-profit. Studiu preliminar în fundațiile comunitare. Revista Transilvană de Științe Administrative 2 (43)/ 2018.
21. Zamani Gh., Gorobievski S. Evaluarea performanțelor manageriale în administrația publică locală. În: Meridian Ingineresc, 2009, nr. 6.

MODELE TEORETICE ÎN RELAȚIILE PUBLICE

Tatiana GANGAN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article focuses on understanding the concepts, approaches and perspective of PR theory. It provides knowledge on how, when and why the appropriate theories are applied. Focusing on how organizations and individuals integrate theory into a public relations framework, the article explores potential challenges and opportunities, provides an example of practical functionality, discussion questions, and additional suggestions on the applicability of PR theories.

Keywords: *public relations, theoretical models, theories of public relations, organizations.*

Relațiile publice reprezintă un fenomen al secolului XX, însă rădăcinile lui pot fi regăsite în civilizațiile Babilonului, Greciei antice și a Romei antice. Evoluția acestui domeniu a acumulat în timp tendința de a explica fenomenele și procesele, a le da o explicație teoretică.

Actualmente teoria relațiilor publice înregistrează o evoluție rapidă, fiind aplicată pentru diferite sarcini la diverse niveluri, de la cea mai mică întreprindere până la problemele politice și economice pe plan mondial. Relațiile publice sunt utilizate la mai multe niveluri de toate tipurile de organizații și pentru tot felul de scopuri, astfel încât este puțin probabil ca una sau două teorii să acopere vreodată toate aspectele relațiilor publice [5]. Aici identificăm un spectru extins de teorii, care corelează cu diferite alte domenii conexe, având tendința de a înțelege și explica realitatea. Mai multe teorii vor fi dezvoltate, fără îndoială, în următorii câțiva ani pentru a aborda mai pe deplin rețelele sociale, noile tehnologii informaționale, relațiile publice internaționale, relațiile publice interculturale și o serie de zone nou emergente în domeniu.

Autorii Pasadeos Y., Berger B., Renfro R.B au sugerat că cercetarea în domeniul relațiilor publice a continuat să crească și să se maturizeze în ultimul deceniu și că există o creștere accentuată a numărului de cercetări în relații publice și o ascensiune de noi perspective și subiecte de cercetare și a lucrărilor dedicate dezvoltării teoriei relațiilor publice. Cadrul teoretic are la bază managementul relațiilor, o perspectivă care vede prosperitatea învățării, predării practicilor de relații publice de care beneficiază atât organizațiile, cât și publicul care interacționează cu acestea. [11, pp. 136-158].

În timp ce majoritatea manualelor descriu relațiile publice - istoria, practicile și procesele sale - considerăm oportun să oferim o anumită perspectivă despre motivul și modul în care relațiile publice sunt practicate. Explicațiile teoretice oferă modul de a face publice relațiile cele mai eficiente pentru organizații și societate. Teoriile prezic modul în care lucrurile funcționează sau se întâmplă. Ele oferă o înțelegere a relației dintre acțiuni și evenimente.

Monumentala Encyclopedia of Public Relations (2005), prima și cea mai autoritară colecție la această temă, a fost elaborată de un colectiv de specialiști americani sub coordonarea lui R. L. Heath. În cele două volume ale enciclopediei există 57 de capitole consacrate unor constructe teoretice, utilizate în câmpul relațiilor publice. ((2005), [3]. Ansamblul acestor capitole nu este perfect coerent deoarece unele constructe teoretice beneficiază de două intrări - „interactionalism” și „symbolic interactionism”; „constructivism” și „social construction of reality”; „accommodation: contingency theory” și „contingency theory”. În alte cazuri sunt incluse modele și nu teorii - „health belief model”; de asemenea trebuie menționat faptul că în această listă sunt incluse intrări care se referă la probleme generale precum „theory based practice” sau „transtheoretical model of behavior change” sau „communitarism” [1, p. 49].

Reieșind din analiza acestor capitole din Encyclopedia of Public Relations (2005) consacrate constructelor teoretice ale Relațiilor publice, am grupat în familia teoriilor specifice relațiilor publice acele construcții care sunt prezentate ca fiind elaborate de autori considerați astăzi drept „clasici” ai acestei discipline, despre care se susține că sunt inspirate din realitățile practicii din relațiile publice și care sunt făurite pentru a explica, generaliza și anticipa fenomene din relațiile publice. Lista acestor teorii include: teoria contingenței, comunitarismul, teoria co-orientării, teoria creării

în comun a înțelesurilor, teoria uzurpării („encroachment theory”), teoria excelenței, teoria restaurării imaginii, teoria rezolvării conflictelor, teoria managementului relațiilor, teoria caracterului situațional al publicurilor, teoria susținătorilor („stakeholders theory”) [3].

Pe de altă parte, această sinteză, specifică unui demers enciclopedic, este un ecou al numeroaselor lucrări apărute în ultimele decenii și preocupate de elaborarea unor modele teoretice adecvate evoluțiilor profesionale și conceptuale din relațiile publice: C.H. Botton, V. Hazleton, *Public Relations Theory* (1989); D. M. Dozier, W. L. Gruning, J. E. Grunig, *Managers Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management* (1995); J. E. Gruning, *Excellence in Public Relations and Communication Management* (1992); R. L. Heath, *Management of Corporate Communication* (1994); J. A. Ledingham, S. D. Bruning, *Public Relationship as Management: A Relational Approach to the Study and Practice of Public Relations* (2000); D. Moss, D. Vercic, G. Warnaby, *Perspectives On Public Relations Research* (2000); E. Toth, R. L. Heath, *Rhetorical and Critical Approaches to Public Relations* (1992) [1, p. 50].

Nicio teorie nu acoperă tot ce trebuie să știm în relațiile publice sau în orice altă disciplină, prin urmare, este valoros să privim teoriile grupându-le în funcție de modul în care sunt utilizate.

Astfel, identificăm teoriile utilizate în relațiile publice. Atât teoria sistemelor, cât și teoria situațională sunt considerate teorii ale relațiilor. Teoria sistemelor este utilă în relațiile publice, deoarece ne oferă o modalitate de a ne gândi la relații. În general, teoria sistemelor privește organizațiile ca fiind alcătuite din părți interdependente, adaptându-se la schimbările din mediul politic, economic și social în care operează. Organizațiile au granițe recunoscute, în cadrul cărora trebuie să existe o structură de comunicare care să ghideze părțile organizației pentru atingerea obiectivelor organizaționale. Grunig și Dozier afirmă că perspectiva sistemelor subliniază interdependența organizațiilor cu mediile lor, atât interne, cât și externe [8, p. 5].

Conform perspectivei sistemelor, organizațiile depind de resursele din mediul lor, cum ar fi „materii prime, o sursă de angajați și clienți sau clienți pentru serviciile sau produsele pe care le produc”. Mediul are nevoie de organizație pentru produsele și serviciile sale. Organizațiile cu sisteme deschise utilizează oamenii din relațiile publice pentru a readuce informații despre cât de productive sunt relațiile lor cu clienții, și alte părți interesate. Organizațiile cu sisteme închise nu caută informații noi. Factorii de decizie operează pe ceea ce s-a întâmplat în trecut sau pe preferințele lor personale (Ibid., p. 5.).

Teoria situațională este reprezentată de Grunig și Repper, care sunt de acord că este un bun început să se utilizeze conceptul de părți interesate ca modalitate de descriere a relațiilor. Cu toate acestea, au ajuns la concluzia că nu toți oamenii din grupurile de părți interesate ar fi la fel de probabil să comunice cu o organizație. Ei au considerat că oamenii din relațiile publice pot gestiona mai eficient comunicările prin identificarea unor publicuri specifice din cadrul grupurilor de părți interesate. Aceste publicuri erau subgrupuri mai mult sau mai puțin active în comportamentul lor de comunicare. Un exemplu de public interesat ar fi alegătorii activi din cadrul grupului mai larg al tuturor alegătorilor înregistrați. Candidații la funcția politică își concentrează eforturile de comunicare asupra acelor alegători pe care se poate conta pentru a merge la urne în ziua alegerilor. Grunig J. E. și Hunt T. au propus ceea ce ei numesc o teorie situațională a publicului, pentru a ne oferi informații mai specifice despre nevoile de comunicare ale publicului. Teoria situațională ne ține concentrat pe tipurile de informații, pe care publicul le dorește, mai degrabă decât alegerea informației de către organizație. De asemenea, presupune că publicul va acorda atenție și va căuta informații care sunt în interesul lor [7].

Teoriile de persuasiune și de influență socială au la bază ideea că relațiile publice încearcă să convingă publicul să învețe informații noi, să schimbe emoțiile și să acționeze în anumite moduri. Pfau M. și Wan H.H. definesc convingerea ca „utilizarea comunicării în încercarea de a modela, schimba și/sau întări percepția, afectarea (sentimentele), cunoașterea (gândirea) și/sau comportamentul” [10, p. 102].

Folosim următorii termeni pentru a vorbi despre persuasiune: conștientizare – acceptarea informațiilor pentru prima dată; atitudini – predispoziții pentru a-ți plăcea sau a nu-ți plăcea lucrurile; credințe – aprecieri că lucrurile sunt adevărate sau false; comportament – acțiuni obser-

vabile. Câțiva factori vor influența cât de persuasive vor fi mesajele sau acțiunile de relații publice. Printre acestea se numără sursa mesajului, mesajul în sine și receptorul.

Nu este surprinzător că cercetătorii au descoperit că, cu cât este mai credibilă sursa, cu atât mai probabil se va accepta mesajul. Mesajele eficiente iau în considerare caracteristici precum intensitatea limbajului, orientarea spre mesaj, calitatea și cantitatea, sexul; trăsăturile de personalitate și argumentativitatea receptorului vor influența, de asemenea, impactul mesajelor persuasive [9, p. 261].

Un alt grup de teorii sunt cele centrate pe public. În 1995 David M. Dozier, Larissa A. Grunig și James E. Grunig au prezentat un nou model de relații publice care a venit din cercetările lor privind excelența în relațiile publice și managementul comunicării. Într-un studiu, realizat pe 321 de organizații din țările în care practicanții de relații publice au prezentat cele mai eficiente sau excelente practici de relații publice, au folosit „noul model de simetrie ca practică bidirecțională” [2, p. 48].

Din aceste cercetări au rezultat 8 principii ale excelenței în comunicare:

- 1) preocuparea liderilor instituției pentru calitatea comunicării;
- 2) contribuția comunicării în realizarea planurilor strategice ale organizației: relațiile publice trebuie să fie folosite nu numai în operații de rutină sau în răspunsul la unele situații, ci și în planificarea strategică;
- 3) funcția de management a relațiilor publice: performanța apare acolo unde specialiștii în relații publice depășesc rolul de “tehnician” (acțiuni practice de tipul scriere de comunicate) devenind “manageri”, adică creatori de strategii de comunicare, bazate pe cercetare, planificare și consiliere;
- 4) modelul comunicării simetrice bilaterale: în acest model comunicarea se desfășoară în două direcții (public – organizație; organizație – public), dar acum se ține seama de reacțiile publicului, nu pentru a se identifica modul în care aceste reacții pot fi schimbate, ci pentru a se schimba comportamentul organizației; acest model se bazează pe înțelegerea reciprocă și conduce la rezolvarea eventualelor conflicte prin comunicare.
- 5) potențialul departamentului de comunicare de a aplica modelul comunicării simetrice bilaterale și funcția de management strategic a comunicării: acolo unde există competențe pentru efectuarea cercetării, cu metode cantitative și calitative, și pentru exercitarea funcțiilor manageriale (resurse umane, crearea și aplicarea de bugete, planificarea campaniilor etc.) se obține eficiența în relațiile publice;
- 6) presiunea acțiunilor de implicare civilă: mișcările reprezentanților diferitelor organizații civice sau comunitare obligă organizația și departamentul de relații publice să abordeze probleme de interes public; aceasta înseamnă că acolo unde există un nivel înalt de implicare a organizației în problemele comunității, există și o calitate înaltă a relațiilor publice;
- 7) cultura organizațională, structura organizației și alte variabile legate de statutul angajaților: relațiile publice performante apar în instituții bazate pe culturi organizaționale participative (și nu autoritare), organice (și nu mecanice), cu mecanisme de dialog intern și cu un grad sporit de satisfacție a muncii;
- 8) diversitatea: calitatea comunicării este mai bună în organizațiile care promovează diversitatea de sex, rasă, vârstă, religie, valori etc. [1, pp. 50-51].

Teoria managementului relațiilor este lansată de J.A. Ledingham și colaboratorii săi, care susține că trebuie depășită centrarea pe comunicare în modelarea teoretică a relațiilor publice: accentul trebuie pus pe relațiile dintre organizații și publicuri (care se concretizează în multiple forme, nu întotdeauna comunicaționale) și pe funcția managerială a relațiilor publice. J. A. Ledingham (2003, p. 181) afirmă: „Perspectiva centrată pe managementul relațiilor susține că relațiile publice echilibrează interesele organizațiilor și publicurilor prin managementul relațiilor dintre organizații și publicuri”.

La baza acestei teorii stau patru procese semnificative pentru evoluția practicii profesionale și a reflecției teoretice asupra acesteia: 1) recunoașterea rolului central al relației (în raport cu alte componente cum ar fi organizația, publicul sau procesele de comunicare) în sistemul relațiilor publice; 2) reconceptualizarea relațiilor publice ca o funcție a managementului; 3) identifica-

rea componentelor majore ale relației dintre organizații și publicuri: interesul pentru atitudini, percepții, cunoștințe, comportamente a permis găsirea unor factori care pot fi măsurați și care permit evaluarea tipului și calității relațiilor dintre o organizație și diferitele sale publicuri; 4) elaborarea unor modele ale relației dintre organizație și public [4].

Teoria publicurilor implicate (stakeholders) oferă un cadru pentru înțelegerea felului în care indivizii, grupurile și alte organizații ajung să interacționeze cu o anumită organizație. Interesul pentru aceste tipuri de public trebuie să conducă la acțiuni de management strategic, în măsură să definească strategii de comunicare adecvate profilului, intereselor și așteptărilor fiecărui public. Majoritatea lucrărilor din acest domeniu vorbesc despre susținători („stakeholders”) și public. Primii reprezintă „acele persoane care pot afecta sau sunt afectate de acțiunile, deciziile, politicile, practicile sau scopurile organizației” (R. E. Freeman, 1984, p. 25). Autorul amintit consideră că orice departament de relații publice trebuie să inventarieze publicurile legate de organizație și să construiască o „hartă a susținătorilor”; aceștia vor constitui obiectivul principal al programelor de comunicare concepute de specialiștii în relații publice.

Unul dintre cele mai utile moduri de a explica relațiile publice a fost prin descrierea modelelor de relații publice care identifică ideile centrale ale relațiilor publice și modul în care acestea sunt legate între ele. În 1984 James E. Grunig și Todd Hunt au propus patru modele de relații publice care se bazează pe comunicare, cercetare și etică [7, p. 28].

Cele patru modele originale erau agenția de presă, informarea publică, modelul asimetric în două direcții și modelul simetric în două direcții. Primele trei modele reflectă o practică a relațiilor publice care încearcă prin convingere să atingă obiectivele organizației. Al patrulea se concentrează pe echilibrarea intereselor de sine și a intereselor celui alt grup sau public [7, p. 28].

Agenția de presă este modelul în care informațiile se deplasează într-un fel - de la organizație la publicul său. Este poate cea mai veche formă de relații publice și este sinonim cu promoții și publicitate. Practicienii în relații publice care operează sub acest model caută întotdeauna oportunități de a menține numele organizației lor favorabil în mass-media. Ei nu efectuează prea multe cercetări despre publicul lor dincolo de „numărarea casei”. Acest model include tactici de propagandă, cum ar fi utilizarea de nume de celebrități și dispozitive care atrag atenția, cum ar fi cadouri, parade și deschideri mari. Cu cât zgomotul este mai puternic, cu atât povestea atrage atenția (Ibid p. 28).

Informarea publică diferă de agenția de presă, deoarece intenția este de a informa mai degrabă decât de a face presiuni pentru promovare și publicitate, dar comunicarea este încă în esență unidirecțională. Astăzi acest model reprezintă practici de relații publice în guvern, instituții de învățământ, organizații nonprofit și chiar în unele corporații. Practicanții care operează sub acest model fac foarte puține cercetări despre publicul lor dincolo de testarea clarității mesajelor lor. Ei sunt „jurnaliști în reședință”, care apreciază acuratețea, dar decid ce informații sunt cele mai bune pentru a le comunica publicului lor (Ibid p. 28).

Modelul asimetric bidirecțional consideră că relațiile publice sunt convingeri științifice. Acest model folosește metode de cercetare în științe sociale pentru a crește convingerea mesajelor. Practicanții de relații publice folosesc sondaje, interviuri și focus grupuri pentru a măsura relațiile publice, astfel încât organizația să poată proiecta programe de relații publice care vor câștiga sprijinul publicului cheie. Deși feedback-ul este integrat în proces, organizația este mult mai interesată să se adapteze publicului, decât invers (Ibid p. 28).

Modelul simetric în două sensuri descrie o orientare a relațiilor publice în care organizațiile și publicul lor se adaptează unul la celălalt. Se concentrează pe utilizarea cercetării științelor sociale, metode de realizare a înțelegerii reciproce și comunicare bidirecțională, mai degrabă decât convingere unidirecțională. În 2001 James E. Grunig a creat alte nume pentru modelul simetric: motive mixte, pledoarie colaborativă și antagonism cooperativ (Ibid p. 28).

Intenția sa a fost să prezinte un model care „echilibrează interesele de sine cu interesele altora într-un proces de acordare și luare care poate varia între advocacy și colaborare.” James E. Grunig a susținut că acest model a fost cel mai etic, deoarece toate grupurile erau parte de rezolvare a problemelor [7].

Teoriile despre modul în care se practică relațiile publice continuă să se dezvolte. Cele patru

modele originale de relații publice au fost un bun punct de plecare pentru a descrie activitățile cheie pe care le practică practicienii în relații publice: comunicare, cercetare și etică.

Analizând acest ansamblu de teorii și metode utilizate în relațiile publice, putem constata că, cele mai multe teorii sunt axate pe relația dintre organizație și public: pentru teoria contingenței, teoria managementului relațiilor, teoria caracterului situațional al publicurilor sau teoria publicurilor implicate comunicarea este doar o componentă a unei realități mai complexe – situația de dependență reciprocă, relația obligatorie dintre organizație și public. Din această perspectivă rolul esențial revine evaluării situației și luării unor decizii strategice. În acest fel relațiile publice devin o funcție a managementului, iar specialiștii din relațiile publice ocupă o poziție de vârf în conducerea organizației.

BIBLIOGRAFIE

1. Coman Cristina. Constructe teoretice folosite în Relațiile publice. Revista Jurnalism și comunicare, nr. 2-3, 2006.
2. Dozier, Grunig, and Grunig, The Manager's Guide.
3. <https://us.sagepub.com/en-us/nam/encyclopedia-of-public-relations/book238060>
4. https://www.researchgate.net/publication/232982036_Explicating_Relationship_Management_as_a_General_Theory_of_Public_Relations
5. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10496490802637853>
6. James E. Grunig and Todd Hunt, Managing Public Relations (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1984).
7. James E. Grunig, „Two-Way Symmetrical Public Relations: Past, Present, Future,” in The Handbook of Public Relations, ed. Robert L. Heath (Thousand Oaks, CA: Sage, 2000).
8. Larissa A. Grunig, James E. Grunig, and David M. Dozier, Excellence in Public Relations and Effective Organizations: A Study of Communication Management in Three Countries (Mahwah, NJ: Erlbaum, 2002).
9. Michael D. Miller and Timothy R. Levine, “Persuasion,” in An Integrated Approach to Communication Theory and Research, ed. Michael B. Salwen and Don W. Stacks (Mahwah, NJ: Erlbaum, 1996).
10. Michael Pfau and Hua-Hsin Wan, „Persuasion: An Intrinsic Function of Public Relations,” in Public Relations Theory 11, ed. Carl H. Botan and Vincent Hazelton (Mahwah, NJ: Erlbaum).
11. Pasadeos Y., Berger B., Renfro R. B. Public relations as a maturing discipline: An update on research networks. In: Journal of Public Relations Research 22(2), 2010.

ВЗАИМОЗАВИСИМОСТЬ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВЕННЫХ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ ОТ СООТНОШЕНИЯ СТРУКТУР ЦЕНТРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Николай ГОТИШАН,
докторанд, Академия Публичного Управления

SUMMARY

The article analyzes the dynamics of reforming the structures of the executive power of the Republic of Moldova and the processes of redistribution of competencies and functions between central and local authorities. Were studied normative legal acts that ensure the harmonization of structures and competencies between executive authorities. Were demonstrated conflict zones and overlapping competencies in the system of executive power of the Republic of Moldova.

Keywords: *central and local executive power, the structure of executive power, powers, competencies, and functions of government authorities, harmonization and synchronization of executive power structures, criteria for the quality of public services, subject and coordinator of structures, and competencies of the executive power.*

Конструирование современной системы качественных публичных услуг в РМ предполагает поиск эффективной и гармоничной модели структуры центральных и местных органов исполнительной власти. Взаимоотношения этих структур являются важнейшим элементом организационного потенциала РМ, направленной на повышение степени конкурентоспособности РМ на мировой арене. Для обеспечения гармонизации взаимодействия структурных подразделений центрального правительства РМ со структурой Исполнительного комитета АТО Гагаузии, необходим сравнительный анализ динамики инфраструктуры государственной власти на центральном и местном уровнях. Также необходимо изучить процесс перераспределения полномочий между субъектами исполнительной власти, оказывающий влияние на качество и спектр государственных и публичных услуг. Исследование этих процессов позволит добиться:

- повышения эффективности государственного управления на всех уровнях органов исполнительной власти,
- снижения издержек на содержание аппарата управления и оптимизации административных структур,
- совершенствования системы и степени удовлетворенности качеством и доступностью публичных услуг населением,
- исключения конфликта управленческих функций и ускорения межведомственного взаимодействия, повышения степени упрощения административной процедуры, устранения избыточных действий, включая уменьшение сроков их исполнения,
- минимизации административных барьеров, являющихся катализаторами развития субъектов экономики,
- инвентаризации, оптимизации и модернизации законодательства, обосновывающую качественную последовательность выполнения административных процедур, направленных на улучшение правоприменительной практики.

Анализируя деятельность органов центральной и местной исполнительной власти РМ применительно к степени изменений в структурных сегментах и распределениях межведомственных полномочий, эту деятельность условно можно подразделить на два периода: до 2017 года и после.

1. Структурный анализ центральных и местных органов исполнительной власти РМ до 2017 года.

Деятельность правительства РМ, центрального исполнительного органа, до 2017 года регулировалась законами, которые претерпевали различные изменения в зависимости от конъюнктуры политических элит. В комплексной исследовательской работе группы учёных под общей редакцией О. Балан «Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова» [14], в подтверждение сказанному утверждается, что «...В основе развития нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность Правительства до 2017 года, был Закон «О Правительстве», от 31 мая 1990 года № 64. Следует подчеркнуть, что данный закон был изменен десятки раз при инвеституре нового правительства и при других обстоятельствах, связанных со структурными и функциональными преобразованиями», [1]. Следует также дополнить, что в 1990-е годы характерные структурные характеристики и функциональные особенности носили идентичный характер в деятельности государственных органов многих республик постсоветского пространства. Согласно анализу А.В. Клименко, «...в 1990-е годы, несмотря на приватизацию и переход экономики к рынку, государственные органы сохранили большую часть полномочий, свойственных советской (плановой) системе управления» [15].

До 2017 года, непосредственно в самом законе № 64 «О правительстве» определялась и структура, и компетенции центрального правительства по основным направлениям деятельности. Так, в разделе IV, статье 24 «Структура центрального публичного управления» упомянутого закона, деятельность правительства регламентировалась в рамках 17 министерств и 11 других центральных административных органов, представленных агентствами, центрами и государственными службами. В разделе II, «Компетенции правительства», того же закона в статьях 10 – 19 определялись основные компетенции правительства по основным направлениям деятельности в областях: «...социального развития, образования, молодежи и спорта, культуры и здравоохранения; экономики; финансов, кредита, налогов, цен и денежного обращения; труда и кадровой политики в области государственной службы; науки и техники; обеспечения законности; обеспечения безопасности и обороноспособности страны; внешней политики; отношения Правительства с органами местного публичного управления» [1].

Деятельность Исполнительного комитета АТО Гагаузии до 2017 года регламентировалась законом «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344-XIII от 23.12.1994 [5]; Уложением Гагаузии, № 28-XXX/I, глава III, статьями 72-73, от 05.06.1998 [8]; местным законом № 31-XXXII/I «Об Исполнительном комитете Гагаузии», от 9 июля 1998 года [7]. Структура Исполнительного комитета все эти годы была представлена 14 отраслевыми управлениями, 1-им Научно-исследовательским центром и 3-мя районными административными аппаратами. Всего 18 структурных единиц.

Анализируя данные законы, определены три характерные особенности:

Во-первых, согласно правовым нормам, указанных в местных законах, структуру и состав Исполнительного органа АТО Гагаузии на утверждение Народному собранию системно представляет глава автономии каждые 2 года: после проведения выборов в местный парламент (Народное собрание) и выборов Башкана, в виду отсутствия синхронизации дат проведения выборов, с разницей в два года.

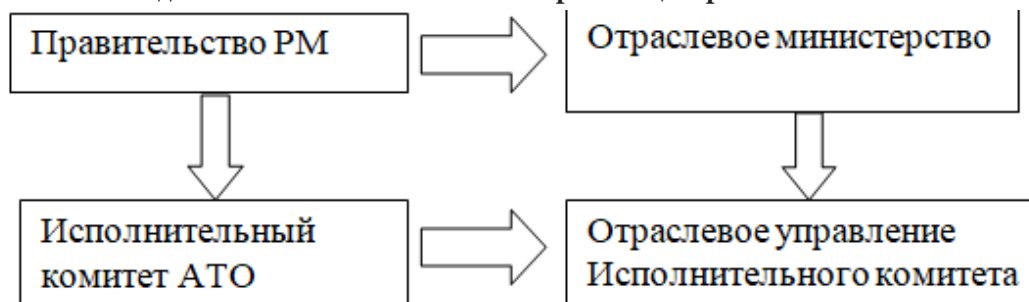
Во-вторых, башкан, являясь высшим должностным лицом АТО Гагаузии, одновременно является и руководителем местного Исполнительного органа и, по праву, входит в состав правительства РМ. Эта норма заложена в статье 14, п-4, закона Nr.344-XIII «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) от 23.12.94 года: «Глава Гагаузии, Указом Президента Республики Молдова, утверждается членом Правительства» [5].

В-третьих, в законе № 98, от 04.05.2012 года «О центральном отраслевом публичном управлении», в статье 33 «Коллегии министерства и другого центрального административного органа», в пункте 4: «В состав коллегии министерства или другого центрального административного органа могут быть включены и представители других центральных органов публичной власти, руководители отраслевых управлений Исполнительного комитета АТО Гагаузия по предложению Главы Гагаузии, а также представители академической среды и гражданского общества» [2]. Эта же правовая норма заложена в статье 74, п-2, «Уложения

Гагаузии» и в статье 19 закона «Об особом правовом статусе Гагаузии», где регламентируется вхождение в состав коллегий министерств правительства РМ руководителей отраслевых управлений Исполнительного комитета АТО Гагаузии: «По предложению Главы Гагаузии руководители соответствующих отраслевых управлений Гагаузии входят в состав коллегий министерств и ведомств Республики Молдова» [8]. Следует подчеркнуть, что в первом законе эта правовая норма носит характер возможности, в то время как во втором законе эта правовая норма приняла характер обязательности.

Учитывая, что компетенции министерства обороны и министерства реинтеграции (до 2008 года включительно) находятся в исключительной зоне ответственности центрального правительства, то из 17 министерств центрального правительства РМ, 12 министерств до 2017 года синхронизировали свою исполнительную деятельность с главными отраслевыми управлениями Исполкома, через коллегии министерств, в состав которых входили начальники 10-ти главных отраслевых управлений АТО Гагаузии. Схематично, принцип соподчиненности, преемственности и гармонизации отношений между центральными министерствами РМ и Исполнительным комитетом АТО Гагаузии можно представить следующим образом:

Схема. 1 Соподчиненность исполнительных органов центральной и местной власти РМ.



Подводя промежуточные итоги представленного анализа динамики структур центрального правительства и исполкома АТО Гагаузии до 2017 года, можно констатировать, что, несмотря на различия в регулировании процесса структуризации и формы предоставления состава исполнительного органа на утверждение, уровень взаимодействия между центральными и местными органами власти РМ был научно обоснован и на практике продуктивен. Отношения строились на основе принципа соподчиненности и преемственности, с соблюдением норм субординации.

2. Структурный анализ центральных и местных органов исполнительной власти РМ после 2017 года. Утверждение Национальной стратегии децентрализации на 2012–2018 годы, наметившей «...ряд мер по созданию национальных механизмов децентрализации и обеспечения подлинной местной автономии органов местного публичного управления» [3] и принятие Стратегии реформы публичного управления на 2016–2020 годы, направленной на «...укрепление местной автономии, путем сокращения раздробленности административно-территориальной структуры и совершенствования взаимоотношений между центральными и местными органами публичного управления» [11], обеспечило логичное завершение подготовки к процессу структурной модернизации центральных исполнительных органов власти РМ. Намеченные преобразования в секторах центральных органов власти РМ были запущены, посредством принятия парламентом страны ряда фундаментальных нормативно-правовых актов, а именно:

- принятие парламентом РМ закона «О правительстве» № P136/2017 от 07.07.2017 года, регламентировавшим в ст.10 «Структуру и список Правительства» [4];

- принятия Парламентом РМ Постановления № HP189/2017 от 21.07.2017 «об утверждении списка министерств» [9];

- принятие Постановления № HG610/2018 от 03.07.2018 «Об утверждении Положения о Правительстве», определившей структуру правительства и распределение полномочий как внутри каждого министерства, так и межведомственные взаимоотношения [10].

По утверждению коллективной группы исследователей Академии публичного управления РМ, принятие вышеперечисленных нормативно-правовых актов «...развивает конституционные нормы, устанавливает порядок организации и функционирования Правительства, области деятельности, его компетенцию, структуру и правоотношения с другими органами публичной власти» [14].

В результате углубления реформы государственного управления, изменился и порядок формирования правительства: премьер-министр страны стал обладать правом предоставления и структуры и персонального состава правительства. Была образована новая структура, подведомственная правительству страны «Агентство публичных услуг», изменено количество министерств и проведено перераспределение компетенций и функций в правительстве РМ. Соотношение структурной динамики центрального правительства и Исполнительного органа АТО Гагаузии представлена в таблице 1: «Динамика изменения структуры правительства РМ и Исполкома».

Таблица 1. «Динамика изменения структуры правительства РМ и Исполкома».

Годы	Структура Правительства 1990 года	Структура правительства 2017 года	Структура Правительства 2021 года	Структура Исполнительного Комитета 1998-2021
Правовое регулирование	Закон «О правительстве РМ» № 64-ХІІ от 31.05.90 [1].	Закон «О правительстве» № LP136/2017 от 07.07.2017 [4]. Постановление Парламента РМ № HP189/2017 от 21.07.2017 «Об утверждении списка министерств» [9].	Постановление Парламента РМ № HP88/2021 от 06.08.2021 «Об утверждении Программы деятельности Правительства и выражении вотума доверия Правительству» [11].	Закон АТО Гагаузия № 31-XXXII/I от 9 июля 1998 года «Об Исполнительном Комитете Гагаузии» [7].
Структурные подразделения правительства и Исполкома	Министерство экономики и торговли.	Министерство экономики и инфраструктуры.	Министерство экономики.	Главное Управление экономического развития и туризма Гагаузии.
	Министерство финансов.	Министерство финансов.	Министерство финансов.	Главное Управление финансов Гагаузии.
	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности.	Министерство сельского хозяйства, регионального развития и окружающей среды.	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности.	Главное Управление агропромышленного комплекса.
	Министерство транспорта и дорожного хозяйства.			Главное Управление строительства и инфраструктуры.
	Министерство строительства и развития территорий.		Министерство инфраструктуры и регионального развития.	

Структурные подразделения правительства и Исполкома	Министерство экологии и природных ресурсов.		Министерство окружающей среды.	
	Министерство просвещения и молодежи.	Министерство образования, культуры и исследований.	Министерство образования и исследований.	Главное Управление образования. Главное Управление по делам молодежи и спорта Гагаузии.
	Министерство здравоохранения.	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты.	Министерство здравоохранения.	Главное Управление здравоохранения и социальной защиты.
	Министерство социальной защиты, семьи и ребенка.	Министерство здравоохранения, труда и социальной защиты.	Министерство труда и социальной защиты.	
	Министерство культуры и туризма.		Министерство культуры.	Главное Управление культуры.
	Министерство юстиции.	Министерство юстиции.	Министерство юстиции.	Главное Управление юстиции.
	Министерство иностранных дел и европейской интеграции.	Министерство иностранных дел и европейской интеграции.	Министерство иностранных дел и европейской интеграции.	Главное Управление внешних связей.
	Министерство внутренних дел.	Министерство внутренних дел.	Министерство внутренних дел.	Главное Управление внутренних дел.
	Министерство информационного развития			
	Министерство реинтеграции (до 2008 года включительно).		Функция переведена в компетенцию заместителя премьер-министра.	
	Министерство местного публичного управления.			
				Главное Управление делами Главы (Башкана) и Исполнительного Комитета Гагаузии.
				Главное Управление службы информации и безопасности.

Структурные подразделения правительства и Исполкома				Главное Управление налогового администрирования.
К о л - в о структурных единиц	17	9	13	18

Проведя сравнительный анализ по содержанию таблицы, выявляются следующие закономерности:

1. После принятия нового закона «О правительстве» № 136/2017 от 07.07.2017[4] и постановления Парламента РМ № 189/2017 от 21.07.2017 «Об утверждении списка министерств»[9], количество министерств центрального правительства с 17 сократилось до 9 министерств, а в 2021 году, с принятием Постановления Парламента РМ № 88/2021 от 06.08.2021 «Об утверждении Программы деятельности Правительства и выражении вотума доверия Правительству»[11], количество министерств возрастает до 13 единиц, с одновременным перераспределением полномочий и компетенций внутри структур правительства: вопросы реинтеграции переведены в компетенцию заместителя премьер-министра (позиция в таблице 1 – 16/3).

2. С начала масштабной реформы центрального правительства с 2017 года, 4 министерства сокращены безвозвратно. Это министерства: транспорта и дорожного хозяйства; информационного развития; реинтеграции; и местного публичного управления (позиции в таблице 1 – 4/2,3; 15/2,3; 16/2,3; 17/2,3). Компетенции указанных министерств либо унифицированы, либо переданы в зону ответственности других правительственных структур, а компетенции правительства по кадровой политике в области государственной службы и отношений с органами местного публичного управления исчезли вовсе. При этом, правовая норма, обязывающая центральные органы власти взаимодействовать с местными органами власти, сохранилась в статье 7 «Отношения сотрудничества с органами местного публичного управления», закона № 98, от 04.05.2012 года «О центральном отраслевом публичном управлении»: «Министерства и другие центральные административные органы сотрудничают с органами местного публичного управления, а также с их представительными ассоциациями, созданными в соответствии с законом, обеспечивая проведение консультаций с ними и их эффективное привлечение к участию в процессе принятия решений в установленном законодательством порядке.»[2]

3. Из 17 министерств центрального правительства, до начала времён реформирования 2017 года, 10 министерств сохранили свои базовые компетенции в составе правительства 2021 года. Это министерства: экономики, финансов, сельского хозяйства и пищевой промышленности, инфраструктуры и регионального развития, окружающей среды, образования и исследований, здравоохранения, труда и защиты семьи и ребёнка, юстиции, иностранных дел и европейской интеграции, внутренних дел, обороны (позиции в таблице 1 – 1/2,3; 2/2,3; 3/2,3; 7/2,3; 8/2,3; 9/2,3; 11/2,3; 12/2,3; 13/2,3; 14/2,3).

4. В составе правительства 2021 года реанимированы компетенции 3-х министерств: инфраструктуры и регионального развития, окружающей среды и министерства культуры (позиции в таблице 1: 5/3; 6/3; 10/3).

5. Структура Исполнительного комитета АТО Гагаузии, за всё время проведения структурной и функциональной модернизации центрального правительства, не адаптировалась и не синхронизировалась со структурой центрального правительства РМ. Структура осталась прежней. Проведя анализ законных актов, утверждаемых парламентом страны в период реформирования структуры и компетенций центрального правительства, выявилось, что в перечне отсутствуют акты, регламентирующие проведение

синхронизации структур и компетенций центральных и местных органов власти страны.

В законодательной базе Народного собрания имеется лишь одно постановление № 127-VIII/VI, от 10 ноября 2017 года «Об оптимизации расходов на содержание Исполнительного Комитета Гагаузии» в котором утверждается: «Исполнительному Комитету Гагаузии в 15-дневный срок представить Народному Собранию Гагаузии развернутую информацию по структуре и штатному расписанию, а также предложения по оптимизации расходов на содержание Исполнительного Комитета Гагаузии.»[13] В нормативно-правовой базе Исполнительного органа АТО Гагаузии имеется также только одно распоряжение Башкана от 02 ноября 2017 года «О создании рабочей группы по реформе публичного управления». [16] Главными задачами предстоящей реформы исполнительных органов АТО Гагаузии провозглашаются:

- проведение анализа в течение шести месяцев о текущей ситуации в структуре Исполнительного комитета;
- разработка концепции реформирования публичного управления для повышения эффективности деятельности органов власти;
- улучшения финансового менеджмента и модернизации услуг, предоставляемых жителям Гагаузии;
- разработка предложений по реструктуризации и оптимизации штатной численности органов публичного управления в Гагаузии.

До настоящего времени, с 2017 по 2021 годы, постановление Народного Собрания № 127-VIII/VI, от 10 ноября 2017 года[13] и распоряжение Башкана АТО Гагаузии от 02 ноября 2017 года «О создании рабочей группы по реформе публичного управления»[16] остаются неисполненными и субъект, наделенный правом контроля за исполнением, не определен.

Помимоотсутствиясинхронизациимеждучентральнымииместнымиисполнительными органами РМ, в структуре самого местного исполнительного органа АТО Гагаузии существует проблема перекрещивания компетенций. Так, в состав Исполкома АТО Гагаузии входит «Главное управление экономического развития и туризма», в структуре которого функционирует отдел «Служба внешне-экономических связей и привлечения инвестиций». Однако, в структуре Исполкома параллельно функционирует и «Главное управление внешних связей», и «Агентство по привлечению инвестиций и продвижению экспорта АТО Гагаузии» с идентичными компетенциями.

Проводя комплексный анализ вышеуказанных итогов исследования и умозаключений, можно констатировать следующие выводы: при проведении структурной и функциональной реформы органов центральной и местной власти в РМ:

- отсутствуют четкие координированные действия между центральными и местными органами власти, академической средой и гражданским обществом, направленные на успешное завершение начатых структурных преобразований.
- процесс синхронизации структур исполнительной власти РМ не обеспечен полнотой нормативно-правовых актов. Этот факт генерирует, впоследствии, проблемную среду взаимодействия всей системы исполнительной власти.
- не проведен анализ всех компетенций и функций органов исполнительной власти, не разработаны критерии их оценки на соответствие государственной политики эффективного управления.
- в системе государственной власти не определен субъект, координирующий соотношение структур и компетенций между правительством страны и Исполнительным комитетом АТО Гагаузии.

Рекомендации:

1. Проведение структурной и функциональной реформы органов власти в государстве должно быть обеспечено нормативно-правовыми актами, регулирующими весь спектр взаимодействия, полноту и завершенность управления компетенциями структур центрального правительства и ее подведомственных структур с целью предоставления качественных публичных услуг.

2. Выборочные избыточные компетенции и функции органов исполнительной власти

функционируют без правового сопровождения, что создает конфликт интересов и вносит неразбериху в систему исполнительной власти.

3. Для эффективного управления и обеспечения контроля за деятельностью исполнительной власти страны, разработка политик в области распределения компетенций и функций между структурами исполнительной власти должна быть сосредоточена вне системы исполнительной власти. Рационально было бы сосредоточение этих функций под эгидой Парламента страны и Народного собрания АТО Гагаузии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Закон РМ, № 64-XII от 31.05.90 г. «О Правительстве», весті № 8(191). Monitorul Oficial, №131-133, от 26.09.2002, стр. 3.

2. Закон РМ, № 98 от 04-05-2012г. «О центральном отраслевом публичном управлении» Опубликовано: 03-08-2012. Monitorul Oficial № 160-164, статья № 537.

3. Закон РМ, № 68, от 05.04.2012 года, «Об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012-2018 годы».

4. Закон РМ № LP136, от 07.07.2017 «О Правительстве», Опубликовано: 19.07.2017 В: Monitorul Oficial № 252, статья № 412

5. Закон РМ, № 344-XIII от 23.12.1994 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), В: Monitorul Oficial № 3-4, от 14.01.1995г.

6. Закон АТО Гагаузии № 42 от 11 сентября 2019 года. О внесении изменений и дополнений в Закон АТО Гагаузия № 31-XXXII/I от 9 июля 1998 года «Об Исполнительном Комитете Гагаузии».

7. Закон Народного Собрания АТО Гагаузии, № 31-XXXII/I от 09 июля 1998 года «Об Исполнительном Комитете Гагаузии».

8. Уложение АТО Гагаузии, №28-XXX/I, от 05.06.1998. <http://www.halktoplushu.md/index.php/ulozhenie-gagauzii>

9. Постановление Парламента РМ № HP189/2017 от 21.07.2017 «Об утверждении списка министерств» Опубликовано: 28.07.2017. Monitorul Oficial № 265-273 статья № 444.

10. Постановление Правительства № 610, от 03.07.2018 года, «Об утверждении Положения о Правительстве», Опубликовано: 04-07-2018 В: Monitorul Oficial № 245, статья № 664.

11. Постановление Парламента РМ № HP88/2021 от 06.08.2021 «Об утверждении Программы деятельности Правительства и выражении вотума доверия Правительству» Опубликовано: 06.08.2021 В: Monitorul Oficial № 190, статья № 201.

12. Постановление правительства РМ № 911, от 25.07.2016 года, «Об утверждении Стратегии реформы публичного управления на 2016-2020 годы» Опубликовано: 12-08-2016 В: Monitorul Oficial, № 256-264, статья № 1033.

13. Постановление Народного Собрания АТО Гагаузии «Об оптимизации расходов на содержание Исполнительного комитета Гагаузии», Официальный Бюллетень Гагаузии «Экспресс-канон», № 50-52(324-326), от 24 ноября 2017 года, стр. 8. <https://drive.google.com/file/d/1O8Xd4rS5SGjIQym3m1kSVmkWvJ4VBPPy/view>

14. О. Балан, А. Сымботеану, И. Гучак, С. Горюк, И. Дульский, С. Палихович, А. Попович, Т. Тофан, А. Цепордей, «Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Молдова», журнал «Государственная служба», 2020 г., том 22, №6, стр. 78.

15. А. В. Клименко «Модернизация функционала исполнительной власти и ее результаты», журнал «Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование», № 5, 2009.

16. <https://gagauzinfo.md/top1/36451-bashkan-iniciirovala-reformu-organov-publicngo-upravleniya-v-gagauzii.html>

SPECIFICUL PRESTĂRII SERVICIILOR MEDICO-SOCIALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

*Ala GRECU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article studies and describes the ways of providing medical and social services in the Republic of Moldova. In the Republic of Moldova, the provision of medical and social services is largely insured by the social protection system within the Ministry of Health, Labor and Social Protection.

Local public authorities are responsible for the development and provision of social services at the community / municipality level. The current mechanism for financing social services at local level does not contribute to ensuring their efficiency and sustainability. The main sources of funding for social services are transfers from the state budget to LPA and local taxes.

Keywords: *social services, primary social services, specialized social services, highly specialized social services, home health care services, etc.*

Serviciile sociale reprezintă un ansamblu de măsuri și activități, realizate pentru a satisface necesitățile sociale ale persoanei/familiei în vederea depășirii unor situații de dificultate, de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale.

În Republica Moldova, prin Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale (inclusiv cu modificările ulterioare), a fost stabilit cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale, cu determinarea sarcinilor și responsabilităților autorităților administrației publice centrale și locale, ale altor persoane juridice și fizice abilitate cu asigurarea și prestarea serviciilor sociale, precum și protecția drepturilor beneficiarilor de servicii sociale.[4]

Conform Legii nominalizate, prestarea serviciilor sociale se bazează pe următoarele principii: [4]

a) asistență socială orientată, care prevede direcționarea prioritară a serviciilor sociale către persoanele/famiiliile defavorizate, identificate pe baza evaluării necesităților individuale;

b) centrare pe beneficiar, care prevede adaptarea serviciilor sociale la necesitățile ce reies din procesele de schimbare continuă a beneficiarilor, pe baza evaluării sistematice a impactului serviciilor asupra situației beneficiarului;

c) accesibilitate, care prevede asigurarea accesului persoanelor/famiiliilor defavorizate la toate tipurile de servicii, prin informarea populației despre serviciile sociale existente, dezvoltarea serviciilor sociale noi și amplasarea lor în vecinătatea beneficiarilor, precum și adaptarea lor la necesitățile beneficiarilor;

d) oportunități egale, care prevede asigurarea dreptului la servicii sociale tuturor persoanelor/famiiliilor defavorizate în condiții de tratament egal și fără discriminare;

e) principiul de celeritate, care prevede promptitudine în luarea deciziilor cu privire la prestarea serviciilor sociale.

Conform articolului 6 al Leii nr. 123 din 18.06.2010 serviciile sociale se clasifică în următoarele tipuri: [4]

a) servicii sociale primare;

b) servicii sociale specializate;

c) servicii sociale cu specializare înaltă:

– cu componentă rezidențială;

– fără componentă rezidențială.

Serviciile sociale primare sunt serviciile care se acordă la nivel de comunitate tuturor beneficiarilor și au drept scop prevenirea sau limitarea unor situații de dificultate care pot cauza marginalizarea sau excluziunea socială.

Serviciile sociale specializate sunt serviciile care implică antrenarea specialiștilor și au drept

scop menținerea, reabilitarea și dezvoltarea capacităților individuale pentru depășirea unei situații de dificultate în care se află beneficiarul sau familia acestuia.

Serviciile sociale cu specializare înaltă sunt:[4]

a) cu componentă rezidențială – serviciile prestate într-o instituție rezidențială sau într-o instituție specializată de plasament temporar, care impun un șir de intervenții complexe, ce pot include orice combinație de servicii sociale specializate, acordate beneficiarilor cu dependență sporită și care necesită supraveghere continuă (24/24 ore);

b) fără componentă rezidențială – serviciile care oferă beneficiarilor asistență socială complexă înalt calificată/cu specializare îngustă, la nivel regional sau național.”

Conform Legii nr. 547 din 25.X.2003 asistenței sociale, art. 10 capitolul 3, serviciile sociale reprezintă ansamblul de măsuri și activități realizate pentru satisfacerea necesităților sociale ale persoanei sau familiei, în scop de depășire a unor situații de dificultate, precum și de prevenire a marginalizării și excluziunii sociale.[3]

La rândul său, serviciile sociale 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. Serviciile sociale se acordă gratuit, cu plată parțială sau integrală. Conform articolului 11, ai aceiași legi, prestații sociale se acordă sub formă de compensații, alocații, indemnizații, de ajutor social, material și de altă natură.

În Republica Moldova, cadrul juridic privind organizarea serviciilor de îngrijire medicală la domiciliu a fost aprobat în 2008 de către Ministerul Sănătății (MS) și în 2010 de către Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (MMPSF).[8]

Primul prestator de servicii de îngrijire medicală la domiciliu a fost contractat de către Compania Națională de Asigurări de Sănătate (CNAM) în 2008. Pentru a fi contractați de către CNAM și a avea acces la finanțare, prestatorii de servicii de îngrijire medicală la domiciliu trebuie să fie acreditați. Fondurile CNAM sunt limitate, iar prestatorii finanțați de CNAM oferă servicii numai persoanelor asigurate, care suferă de boli cronice avansate, persoanelor cu mobilitate scăzută și pacienților țintuiți la pat, în baza recomandărilor medicilor.[7]

Un rol important în dezvoltarea SÎD îi aparține Rețelei organizațiilor societății civile (OSC), care oferă îngrijiri medicale și sociale la domiciliu. Rețeaua a fost creată în cadrul proiectului „Dezvoltarea serviciilor de îngrijire la domiciliu 2011-2013”, implementat de Asociația Obștească „Homecare”, în colaborare cu Caritas Republica Cehă. În perioada 2011-2017, 36 de OSC și asociații profesionale prestatoare de îngrijire socială, socio-medicală, medicală și paliativă au aderat la rețea. În ianuarie 2017, rețeaua existentă a fost reorganizată. Membrii fondatori: AO „Homecare”, AO „Camed”, Fundația de Caritate „Caritas Moldova”, AO „Bethania”, AO „Neo-humanist”, AO „Aripile Speranței” au creat Uniunea Asociațiilor Obștești „Rețeaua organizațiilor necomerciale prestatoare de îngrijiri comunitare” (URONPIC). Observațiile făcute în ultimii ani de către URONPIC demonstrează că cererea de servicii de îngrijire socială și medicală la domiciliu depășește cu mult capacitatea de finanțare a statului, deși, momentan, nu există date exacte despre nevoia reală de SÎD. [9]

În acest context, câțiva finanțatori-prestatori de servicii/proiecte, în colaborare cu Centrul de Investigații și Consultanță „SocioPolis”, au inițiat Evaluarea serviciilor de îngrijire socială și medicală la domiciliu în Republica Moldova. Scopul acestei inițiative a fost de a prezenta o cartografiere a serviciilor de îngrijire socială și medicală la domiciliu, inclusiv a cererii de SÎD, pentru a sprijini autoritățile din RM în elaborarea politicilor bazate pe dovezi și a contribui la dezvoltarea durabilă a SÎD.

Datele studiului Evaluarea serviciilor de îngrijire socială și medicală la domiciliu în Republica Moldova relevă prezența a trei tipuri de SÎD: [8]

- servicii de îngrijire socială,
- servicii de îngrijire medicală,
- servicii de îngrijire integrată.

Serviciul de îngrijire socială la domiciliu reprezintă un serviciu public (creat în subordinea structurii teritoriale de asistență socială (STAS)) sau privat (creat de către fundații, instituții private fără scop lucrativ, înregistrare în conformitate cu legislația, având domeniul de activitate în

sfera socială). Scopul serviciului este prestarea calitativă a serviciilor de îngrijire la domiciliu, pentru îmbunătățirea calității vieții beneficiarilor. Sursele de finanțare a serviciilor sociale de îngrijire la domiciliu sunt bugetele locale, granturile, donațiile locale și internaționale, contribuțiile beneficiarilor. Scopul îngrijirilor medicale la domiciliu este ca pacientul să beneficieze de îngrijire calificată, demnă, adecvată și corespunzătoare cerințelor individuale, în vederea stimulării însănătoșirii, întreținerii și/sau reabilitării sănătății și reducerii consecințelor negative ale maladiilor.

Servicii de îngrijire integrată la domiciliu. Actualmente, nu există acte normative sau standarde care să reglementeze prestarea serviciilor de îngrijire integrată la domiciliu. Cu toate acestea, unii prestatori (în special OSC, dar și unele instituții publice) folosesc această noțiune. Serviciul de îngrijire integrată la domiciliu oferă beneficiarului, în funcție de nevoile acestuia, atât servicii de îngrijire socială, cât și servicii de îngrijire medicală la domiciliu. Cu alte cuvinte, beneficiarul primește ajutor de la lucrătorul social și de la asistentul medical, însă eforturile acestora nu sunt întotdeauna coordonate. Aceste servicii sunt finanțate din granturi, donații locale și internaționale și contribuțiile beneficiarilor [8].

Cheltuielile înregistrate pentru SÎD în anul 2016 au fost 103,7 milioane lei, cu 3,9 milioane mai mult decât în anul 2015. Ponderele cheltuielilor pentru SÎD este de 93% din bugetul total real (111,4 milioane lei) raportat pentru anul bugetar 2016 [9].

Serviciile de îngrijire medicală la domiciliu sunt finanțate din fondul de bază al CNAM și sunt numite îngrijiri medicale la domiciliu. Serviciile comunitare și serviciile medicale de îngrijire la domiciliu au cea mai mică pondere în cheltuielile fondului de bază. Acestea constituie doar 0,2% din totalul fondului, ceea ce constituie 8,7 milioane lei pe an (din care 7,7 milioane lei pentru servicii de îngrijire medicală la domiciliu).

Analiza costurilor arată că serviciul medical de îngrijire la domiciliu, prestat de IMS, implică cele mai mici costuri - 2300 lei per beneficiar pe an. Serviciul prestat de către STAS este cel mai costisitor - 4425 lei per beneficiar pe an. Acest lucru se explică, în mare parte, prin frecvența asistenței oferite, comparativ cu alte modele. Costurile serviciilor prestate de către organizațiile nonprofit sunt echilibrate în cadrul grupului, deservirea unui beneficiar costă în jur de 3270 lei pe an. Costul suportat de către prestatorii privați este de 2950 lei per beneficiar pe an.

Cele mai scumpe sunt serviciile de îngrijire integrată la domiciliu - costul mediu anual al îngrijirii integrate pentru un beneficiar este de 5150 lei. Acest lucru se datorează utilizării mai intense a resurselor pentru prestarea acestui tip de serviciu (resurse medicale și resurse aferente asistenței sociale). Însă costul serviciului integrat este mai mic decât costurile cumulate ale asistenței sociale și îngrijirii medicale. Acest lucru se explică prin faptul că îngrijirea integrată prestată de către o entitate costă mai puțin, deoarece costurile administrative sunt mai mici. Acest raționament economic este destul de convingător ca să opteze pentru un serviciu integrat, oferit de către un prestator, decât pentru îngrijire medicală și îngrijire socială, acordate de diferiți prestatori [9].

În anul 2017 pentru prestarea serviciului de îngrijiri la domiciliu, inclusiv comunitare din contul surselor FAOAM au fost transferate 9,2 mln. lei., iar pentru anul 2018 din contul surselor FAOAM pentru prestarea serviciului nominalizat au fost efectuate transferuri în sumă de 57,0 mln. lei. Remarcăm, că se constată o majorare substanțială în comparație cu anul precedent a volumului cheltuielilor aferente și pe parcursul anului 2020 a tuturor categoriilor de asistență medicală, mai mult de 200% pentru îngrijirile medicale comunitare și la domiciliu, datorită bunelor practici ce demonstrează că odată cu majorarea cheltuielilor de asistență medicală primară și pentru măsurile de profilaxie, se diminuează cheltuielile pentru alte categorii de asistență medicală, inclusiv spitalicească și prespitalicească.

În anul 2019 pentru prestarea serviciului de îngrijiri la domiciliu din contul surselor FAOAM a însumat 61,9 mln. lei [10].

Datele oficiale nu iau în calcul cheltuielile OSC. Organizațiile societății civile, care nu au contract cu CNAM și autoritățile publice locale, nu sunt incluse în bugetul total, deoarece nu există un mecanism de raportare la nivel național. Chiar dacă instituțiile medico-sanitare private semnează contracte cu CNAM și/sau APL, acestea nu sunt obligate să-și raporteze cheltuielile efectuate din sursele proprii [8].

Datele evaluării indică existența unor resurse financiare investite de către donatorii interna-

ționali în SÎD, însă volumul acestora este mic. Problema ține de raportarea acestora. Prestatorii de servicii de îngrijire la domiciliu nu raportează cheltuielile către APL, din acest motiv, nu toate cheltuielile și realizările lor sunt incluse în documentele oficiale de raportare (cu excepția celor oferite finanțatorilor). Există donatori deschiși spre colaborare cu APL (A.O. „Casmed” și OSC-urile sub umbrela „Casmed”, A.O. „Homecare”, A.O. „Neoumanist”, Fundația de Binefacere „Caritas Moldova”, A.O. „Concordia. Proiecte sociale”, A.O. „Aripile Speranței”, etc.) [7].

Un rol important în dezvoltarea SÎD îl joacă rețeaua OSC, care prestează servicii de îngrijire medicală și socială la domiciliu. Rețeaua a fost creată în cadrul proiectului „Dezvoltarea serviciilor de îngrijire la domiciliu 2011-2013”, implementat de Asociația Obștească „Homecare”, în colaborare cu Caritas Republica Cehă, în cadrul Programului de Cooperare și Dezvoltare Internațională, cu suportul financiar al Agenției de Dezvoltare a Republicii Cehe [9].

În perioada 2011-2017, la rețea au aderat 36 de OSC și asociații profesionale prestatoare de îngrijire socială, socio-medicală, medicală și paliativă. În ianuarie 2017, rețeaua existentă a fost reorganizată. Membrii fondatori: OSC „Homecare”, OSC „Casmed”, Fundația de Caritate „Caritas Moldova”, OSC „Bethania”, OSC „Neoumanist”, OSC „Aripile Speranței” au creat Uniunea Asociațiilor Obștești „Rețeaua organizațiilor necomerciale prestatoare de îngrijiri comunitare” (URONPIC). Observațiile făcute în ultimii ani de către URONPIC demonstrează că cererea de servicii de îngrijire socială și medicală la domiciliu depășește cu mult capacitatea de finanțare a statului, deși, momentan, nu există date exacte despre nevoia reală de SÎD [9].

În concluzie se poate de menționat, că în Republica Moldova există cadrul legislativ ce reglementează prestarea serviciilor medico-sociale, dar mai este necesar de întreprins măsuri de îmbunătățire a prestării serviciilor menționate precum:

- elaborarea unei metodologii de evaluare a nevoii de servicii sociale la nivel de comunitate, în colaborare cu APL și OSC;
- elaborarea unor modele de fișe ale postului, care să enumere responsabilitățile asistentului medical și cele ale lucrătorului social la prestarea de SÎD și care să fie propuse prestatorilor de servicii de îngrijire la domiciliu;
- standardele minime de calitate trebuie revizuite, atât pentru partea socială, cât și pentru partea medicală a SÎD, din perspectiva unui serviciu realist și sustenabil. Este necesar să fie elaborate standarde pentru serviciile de îngrijire integrată la domiciliu. Pasul cel mai important este corelarea standardelor minime de calitate și a reglementărilor privind prestarea serviciilor la domiciliu cu costurile reale ale resurselor necesare pentru prestarea acestui tip de servicii conform cerințelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 280 din 29-11-2018 pentru modificarea unor acte legislative. Monitorul Oficial nr. 6-12 art. 52.
2. Legea nr. 172 din 27-07-2018 pentru modificarea unor acte legislative. Monitorul Oficial nr. 321-332 art. 529
3. Legea nr. 547 din 25-12-2003 asistenței sociale. Monitorul Oficial nr. 42-44 art. 249.
4. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale. Monitorul Oficial nr. 155-158 art. 541.
5. Raport Evaluarea serviciilor de îngrijire socială și medicală la domiciliu în Republica Moldova, Chișinău, 2018. <https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2019/05/>
6. Vremes M., Cheianu-Andrei D., etc. Approaches to Social Exclusion in the Republic of Moldova. Methodological and Analytical Aspects. – UNDP, Chișinău, 2010.
7. <http://cnapss.gov.md/sites/default/files/document/attachments/grafic%20acreditare%202018.pdf>
8. Raport Social Anual, MSMPs. Instituțiile specializate în îngrijirea persoanelor în etate și persoanelor cu dizabilități. <https://msmps.gov.md/wp-content/uploads/2021/05/>
9. http://cnam.md/httpdocs/editorDir/file/RapoarteActivitate_anuale/executare%20faoam/Raport-executare-FAOAM.pdf

10. http://cnam.md/httpdocs/editorDir/file/RapoarteActivitate_anuale/executare%20faoam/Raport-executare-FAOAM.pdf/ a. 2017-2019

Acronime

APL - Autoritățile Publice Locale

CNAM - Compania Națională de Asigurări în Medicină

MMPSF - Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei

MS – Ministerul Sănătății

OSC – Organizațiile Societății Civile

SÎD – Servicii de îngrijire la domiciliu

SRL – Societate cu răspundere limitată

STAS – Structuri teritoriale de asistență socială

URONPIC – Rețeaua organizațiilor necomerciale prestatoare de îngrijiri comunitare

ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИНТЕГРАЦИИ СУДЕБНО-МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ РЕШЕНИЯ

Александр КЛИМЕНКО,

аспирант, Одесский Региональный Институт Государственного Управления
Национальной Академии Государственного Управления
при Президенте Украины

SUMMARY

The article examines the peculiarities of international cooperation in the field of forensic science, in particular forensic medicine. The role and activities of the main international associations of forensic institutions in the system of forensic activities of States are highlighted. The common problems of management and organization of international activities in forensic examination, in particular, forensic medicine, have been identified. Attention is focused on the staffing of forensic expertise. The main directions of implementation of integration of forensic activities are highlighted.

Keywords: forensic examination, forensic examination institutions, forensic examination activities, international cooperation, management of expert activities, forensic medical activities, international standards, personnel provision, forensic medical expert.

Система национальной судебной экспертизы не может существовать закрыто, внутри отдельно взятого государства. На сегодняшний день возможности качественного и эффективного решения сложных теоретических и практических задач выполнения судебно-экспертной службой своих функций по обеспечению работы правоохранительных органов предполагает интеграцию с международным сообществом. Таким образом, существует необходимость интеграции экспертных возможностей и ресурсов, обмен опытом работы, учет современных достижений науки и техники, исключение дублирования научно - методического обеспечения, региональное распределение задач между судебно-экспертными учреждениями, создание профильных экспертных направлений.

Учитывая тот факт, что судебно-экспертная деятельность государства должна отвечать национальным принципам, международно-правовым и профессиональным стандартам, экспертные заключения одного государства должны иметь силу доказательства для судов другого государства. В связи с этим, эксперты разных стран не должны существовать обособлено друг от друга, также это касается правоохранительных систем этих государств.

Надо отметить, что в последние годы в Украине активизировалось международное сотрудничество в сфере судебной экспертизы, что свидетельствует о заинтересованности государства во взаимодействии и усилении международного сотрудничества в области судебной экспертизы с целью получения передового опыта проведения судебных экспертиз в соответствии с международными стандартами качества их проведения. Отдельные направления международного сотрудничества предусмотрены в Законе Украины «О судебной экспертизе» и в проекте Закона Украины «О судебно-экспертной деятельности».

Признанные на международном уровне специализированные учреждения и ведомственные службы, которые занимаются судебно-экспертной деятельностью, в частности судебно-медицинским направлением, имеют полномочия устанавливать международные научные связи с аналогичными зарубежными структурами, организовывать совместные научные конференции, обмениваться опытом и издавать свои научные труды в изданиях, действующих в научных учреждениях.

На международном уровне существует два основных объединения судебно-экспертных учреждений: европейское и азиатское.

Европейская сеть судебно-экспертных учреждений (ENFSI) основана в 1995 году для

улучшения обмена информацией в сфере судебной экспертизы, а также повышения качества судебно-экспертной деятельности в мире. В состав ENFSI входит 53 судебно-экспертных учреждений, 41 из которых находится в государствах-членах Евросоюза. Под руководством ENFSI работают 17 экспертных рабочих групп по разным направлениям и видам экспертных исследований. В последнее время ENFSI была признана Европейской комиссией как одна из ведущих организаций в области судебной экспертизы [1].

Украина, подписав Соглашение об Ассоциации с Европейским Союзом, заинтересована получать необходимые знания, умения и навыки от международных организаций, специализирующихся в судебной экспертологии, а также судебно-медицинской деятельности.

Азиатская судебно-экспертная сеть (ANFS) основана в 2008 году с целью повышения уровня судебно-экспертной науки и практики и координации научных исследований в области экспертизы для решения задач уголовного судопроизводства [1].

Существующие направления работы и проблемы управления в отрасли судебной экспертизы должны регулярно обсуждаться на международных конференциях, семинарах, круглых столах с участием представителей различных экспертных структур в судебно-экспертной деятельности.

В настоящее время, к наиболее распространенным проблемам управления в отрасли судебной экспертизы, в частности судебно-медицинского направления, можно отнести:

- несовершенства в законодательстве международного сотрудничества судебно-экспертной деятельности, которое не обеспечивает современные запросы, так как носит общий характер и требует проработки отдельных положений, ратификации международных норм государствами [2];
- неэффективное управление сотрудничеством между странами. По нашему мнению, оно должно быть организовано управленческим органом судебно-экспертных сетей. Совместные проведения экспертиз, в частности судебно-медицинских, перестали быть исключением из правил [2], а значит необходимо развивать такую практику и в дальнейшем, управляя этими процессами;
- проблемы в языковом барьере [2], которые препятствуют установлению коммуникации между экспертами судебной экспертизы, а также проведению совместных мероприятий;
- территориальный барьер [2], который не всегда дает возможности для проведения совместных экспертиз, осуществления обменом опыта между экспертами;
- отсутствие возможности организации и проведения стажировок в судебно-экспертных учреждениях для иностранных граждан [2], что также препятствует освоению новых компетентностей в области судебной экспертизы;
- проблемы внедрения новых методов судебной экспертизы, в частности в работе судмедэксперта, несмотря на возможность повышения эффективности внедрения в экспертную практику современных методик и международных стандартов;
- отсутствие достаточного количества кадрового обеспечения судебно-экспертной деятельности.

Относительно, кадрового обеспечения судебно-экспертной деятельности, которым, как и другие страны, обеспокоены и Украина, и Республика Молдова, следует отметить, что существует необходимость в качественной образовательной и научной подготовке будущих экспертов, которым необходимо получить основательные теоретические и практические знания и навыки для осуществления судебных экспертиз [3]. Также, в данном контексте, важным является осуществление систематического повышения профессиональной квалификации. В связи с чем, международное сотрудничество является инструментом для подготовки квалифицированных кадров, с дальнейшим осуществлением обмена опытом между странами, партнёрами судебно-экспертных сетей. Эффективное управление организацией и профессиональной подготовкой экспертов судебно-экспертной деятельности, является залогом качественного исполнения экспертами своих служебных обязанностей, что способствует их признанию на международном уровне.

В целом, реализация интеграции судебно-экспертной деятельности и эффективное публичное управление её, дает возможность для совершенствования экспертного

национального законодательства, развития теоретических основ судебной экспертизы, выработки единых методических рекомендаций по разным видам экспертиз, получения международного признания выводов экспертов, с последующим развитием национальной судебно-экспертной деятельности, в частности судебно-медицинского направления, повышение профессионального уровня судмедэкспертов и других специалистов-экспертов судебно-экспертных учреждений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гаспарян С. Г. Напрями застосування в Україні зарубіжного досвіду кадрового забезпечення судово-експертних установ. Архів кримінології та судових наук №1, 202, с. 129-138.
2. Иванова Е. В. Ростовцев А.В. Основные направления интеграции национальных судебных систем для исследования ДНК. Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право, 44 (4), 2019, с. 624-632.
3. Сучасні виклики та актуальні проблеми судової реформи в Україні: Матеріали IV Міжнар. Наук.-практ. Конф. (Чернівці, 16 жовтня 2020 р.); [редкол.: О. В. Щербанюк (голова), Л.Г. Бзова (відпов. Секр.) Та ін.]. Київ: Видавництво ВАІТЕ, 2020, 356 с.

PARAMETRII AMENAJĂRII TERITORIULUI NAȚIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA ȘI DEZVOLTĂRII AȘEZĂRILOR UMANE

Mihail LUPAȘCU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Considering the territory as an object of the national strategy involves, first of all, finding the key indicators and parameters that reflect the level of development of the territory and identifying the most effective tools to connect these parameters of positive dynamics by achieving economic and public interests. foundation of the allocation of key parameters for the development of the territory.

Keywords: *development, sustainability, territorial identities, public policies, functional reasoning, habitation.*

O perspectivă de dezvoltare durabilă de amenajare a teritoriilor și așezărilor umane pentru Republica Moldova are în vedere teritoriul ca spațiu de guvernare pentru activitățile umane unde proiectele viitoare sunt concepute și implementate, fiind guvernate și influențate de o comunitate de actori prin numeroase convenții în domeniul politic, economic, social, cultural și mediu, prin procese care interacționează în cadrul acestuia.

Scopul acestui articol constă în studierea și evaluarea în complex a rolului administrației publice prin interacțiunile a trei componente:

- carcasa urbanistică durabilă;
- raionarea funcțională urbanistică optimă a teritoriilor;
- mediul adecvat de abitație, pentru asigurarea funcționării durabile și competitive a așezărilor umane a țării.

Până la mijlocul secolului al IX-lea, urbanismul și domeniul juridic nu s-au întâlnit decât punctual, în zona reglementărilor privind alinierea străzilor și construcțiilor [3].

În mod tradițional, planificarea de amenajare a teritoriilor este o abordare de sus în jos în planificarea generală a aspectului fizic al așezărilor umane [28].

Sporadicele reglementări în privința carcasei urbanistice, apărute ca și adevărate constrângeri sociale, nu îndreptăcesc dreptul urbanismului de a guverna în domeniul amenajării teritoriului.

Normele juridice se definesc ca reprezentând acea categorie a normelor sociale, instituite sau sancționate de stat, obligatoriu de respectat în raporturile subiectelor de drept, sub garanția aplicării forței de constrângere a statului în cazul nerespectării lor [2].

Totodată, trebuie subliniat faptul că exercitarea drepturilor subiective peste limitele legii, sau în contradicție cu scopurile acesteia, reprezintă un abuz de drept sancționat de lege. Legea recunoaște exercitarea drepturilor subiective în scopul satisfacerii intereselor personale, materiale și culturale în acord cu interesul general și cu regulile de conviețuire socială.

În planificarea carcasei urbanistice durabile, planificarea utilizării terenurilor urmărește să ordoneze și să reglementeze utilizarea terenurilor într-un mod eficient și etic, prevenind astfel conflictele de utilizare a teritoriilor [29].

Procedând astfel, unitatea guvernamentală poate planifica nevoile comunității, protejând în același timp resursele naturale. În acest scop, este evaluarea sistematică a potențialului terenului și a apei, a alternativelor de utilizare a terenului și a condițiilor economice și sociale pentru a selecta și adopta cele mai bune opțiuni de utilizare a teritoriului [26].

Având în vedere dezvoltarea durabilă, planificarea utilizării teritoriilor este văzută ca un proces decizional politic și tehnico-administrativ, convenit cu factori sociali, economici, politici și tehnici, pentru ocuparea ordonată și utilizarea durabilă a terenurilor aflate în dezvoltare. Pe de altă parte, urmărește reglementarea și promovarea localizării și dezvoltării durabile a așezărilor

umane, a activităților economice și sociale și a dezvoltării fizice spațiale, pe baza identificării potențialităților și limitărilor care iau în considerare criteriile de mediu, economice, socioculturale, instituționale și geopolitice [27].

În conformitate cu Concepția dezvoltării socio-economice a Republicii Moldova, către anul 2030 se va schimba semnificativ rolul factorilor urbanistici în dezvoltarea localităților și formarea sistemului de așezări. La definirea direcțiilor principale de organizare teritorială a republicii se ține cont, în special, de situația demografică, structura gradului de ocupare a populației, nivelul șomajului, particularitățile potențialului de producere existent, tendințele ecologice.

Organizarea teritorială complexă a Republicii Moldova asigură condiții planimetrice favorabile pentru soluționarea următoarelor probleme naționale:

- dezvoltarea durabilă socială, ecologică și economică echilibrată a localităților;
- conservarea în stare optimă a teritoriilor naturale;
- conservarea și formarea landșaftelor naturale;
- păstrarea cantității necesare de terenuri agricole;
- modernizarea complexului de transporturi;
- asigurarea garantată a cantităților reale de resurse energetice;
- ameliorarea stării mediului înconjurător [7] ; [8].

Obiecte ale raionării republicii de nivel raional și local este rețeaua de localități, formată din comune, sate și orașe mici, care intră în componența unităților administrativ-teritoriale. Raionarea urbanistică a Republicii Moldova include 4 nivele ierarhice: național, regional, raional și local, în conformitate cu Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 [21].

Teoria polilor de creștere, fundamentată în anii '50, a realizat legătura dintre dezvoltarea orașelor și regiunilor, polul de creștere fiind privit ca o unitate economică în măsură să inducă schimbări structurale, regăsite în rata creșterii și în creșterea producției regionale [30].

Măsurile prioritare de susținere a dezvoltării regionale de așezări umane sunt: optimizarea factorilor economici, consolidarea potențialului financiar, instituțional și uman, acordarea administrației publice locale dreptului și posibilității utilizării maxime a resurselor locale, realizarea programelor și proiectelor naționale de dezvoltare, asigurarea localităților cu documentație de urbanism. Analiza factorilor și condițiilor naturale ale teritoriului republicii permite zonarea teritoriului. Lipsa organizării teritoriului creează disproporții în regularizarea funcțională, soluționarea problemelor ce țin de asigurarea tehnică, deservirea cu transport, dezvoltarea sferei sociale și, ca urmare, contribuie la destabilizarea și agravarea situației ecologice. Importanța organizatorică a acestor elemente structurale constă în influența asupra proceselor urbanistice și ecologice principale.

În corespundere cu „Concepția dezvoltării durabile a localităților Republicii Moldova”, se preconizează asigurarea operativă etapizată a localităților și teritoriilor cu planuri de amenajare a teritoriilor și planuri urbanistice generale pentru orașe și sate [18].

Direcțiile principale de perfecționare ale zonării Republicii Moldova sunt:

- asigurarea integrității teritoriale;
- asigurarea populației cu obiecte ale infrastructurii sociale;
- stoparea extinderilor teritoriale ale zonelor urbanizate;
- ameliorarea situației demografice și nivelului de abitație a populației;
- constituirea rețelei ecologice naționale;
- reabilitarea continuă a potențialului industrial;
- elaborarea strategiilor de dezvoltare teritorială [12].

Pentru realizarea mediului adecvat de abitație, asigurarea funcționării durabile și competitive a așezărilor umane a țării este oportun de a asigura materializarea complexului de măsuri pe termen scurt și lung [13], [14], [15]:

- stimularea dezvoltării producerii scientintensive și tehnologic performante, reconstrucția și modernizarea producerii cu parametri tehnico-științifici relativ scăzuți;
- sporirea exigențelor ecologice, ținând cont de impactul sumar negativ al poluanților asupra mediului înconjurător;

- susținerea programelor de stat și proiectelor, direcționate spre ameliorarea stării mediului înconjurător, reducerea sarcinilor tehnogene peste lanșaftele naturale, exploatarea eficientă a teritoriilor existente;

- rezervarea teritoriilor pentru dezvoltarea ulterioară a urbei-centru și obiectelor infrastructurii acestuia;

- încurajarea intensificării producerii agricole și tranziția spre industrializarea acesteia;

- dezvoltarea și perfecționarea comunicațiilor suburbane, construcția nodurilor noi de interacțiune a transportului urban și rural;

- utilizarea eficientă a sistemului de asigurare energetică deja format, ținând cont de conservarea resurselor energetice utilizate;

- stimularea dezvoltării funcțiilor interlocale de deservire, ca temei pentru asigurarea standardelor sociale garantate către populația din localitățile urbane și rurale mici;

- dezvoltarea industriei de agrement (cotidiană și în zilele de odihnă);

- optimizarea structurii construcțiilor locative noi, ținând cont de categoria localității, nivelul de urbanizare a teritoriilor sau de reconstrucție a terenurilor existente.

Sarcinile și măsurile primordiale de dezvoltare a amenajării teritoriale și a așezărilor umane sunt în amplasarea teritorială rațională, care va contribui la dezvoltarea funcțională a teritoriului. Toate politicile ar trebui să ia în considerare impactul teritorial, înainte de a fi aprobate și implementate. Cu precădere, politica în domeniul locativ, domeniul transporturilor, infrastructură, politica agricolă, politica de competitivitate și politica energetică, politica de mediu, etc., trebuie să ia în considerare și să valorifice mai mult caracteristicile și potențialul teritorial (resursele specifice, gradul de urbanizare, identitatea, etc.), pentru asigurarea funcționării durabile și competitive a țării.

În concluzie, deducem că rolul administrației publice în gestionarea parametrilor amenajării teritoriale al Republicii Moldova și dezvoltării așezărilor umane, constă în elaborarea unui document de planificare strategică națională, care determină scopurile, măsurile prioritare și acțiunile direcționate spre armonizarea programelor naționale cu cele europene. Luând în considerare caracterul complex al indicilor tehnico-economici și aspectele amenajării teritoriului național, putem obține o dezvoltare argumentată, reieșind din abordarea integră a sarcinilor. Realizarea scopului strategic de dezvoltare durabilă a republicii, care prevede sporirea dinamică a nivelului de bunăstare a poporului, dezvoltarea culturii, ameliorarea stării mediului ambiant, asigură perfecționarea organizării teritoriale în contextul funcționării stabile și concurențiale a teritoriilor și localităților. O valoare deosebită obține participarea în proiectele internaționale de dezvoltare a sistemelor magistrale interstatale de tranzit a resurselor energetice prin teritoriul țării, consolidarea legăturilor energetice reciproce cu țările din est și vest, includerea Republicii Moldova în rețeaua europeană de transport energetic, ceea ce va facilita integrarea în UE și va crea condiții favorabile pentru dezvoltarea economiei. Dezvoltarea teritorială a așezărilor umane este activitatea vitală, parte componentă și inseparabilă a habitatului și se definește ca spațiu fizic și organizațional pentru existența permanentă a omului, care realizează toate tipurile de activități în limitele unui ciclu zilnic ale vieții umane. Așezările umane și teritoriile sunt considerate unități teritoriale principale de referință pentru activități vitale, ținându-se cont de specificul, potențialul natural și socio-economic al acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Barnet, J., Codification of the new urbanism: How to reform the municipal land development regulations, 2004, Chicago, IL.

2. Cornea S. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. București: Editura Academiei Române; Brăila: Editura Istros a Muzeului Brăilei „Carol I”, 2017, 614 p.

3. Dutu M., Dreptul Urbanismului, Ed Economica București, 1998, 192 p.

4. Hotărârea nr. 1491 cu privire la Concepția dezvoltării durabile a localităților Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 5-8/54 din 10.01.2002, abrogat prin HG. nr. 796/2012, nr. 228/858 din 31.10.2012.

5. Hotărârea Guvernului RM nr. 636 din 26.05.2003 despre aprobarea Programului de valorificare a terenurilor noi și de sporire a fertilității solurilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 99-103/675 din 06.06.2003, abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 796 din 25.10.2012, nr. 228/858 din 31.10.2012.

6. Hotărârea Guvernului RM nr. 1030 din 13.10.2000 cu privire la aprobarea Schemei de protecție a localităților din Republica Moldova împotriva inundațiilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 133-136/1140 din 26.10.2000.

7. Hotărârea Guvernului RM nr. 1362 din 7.12.2001 „Cu privire la dotarea localităților și teritoriilor cu documentația de urbanism și amenajare a teritoriului”, abrogată prin Hotărârea Guvernului RM nr. 796 din 25.10.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

8. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16/53 din 29.01.2002.

9. Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului nr. 835 din 17.05.1996. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2/2 din 02.01.1997;

10. Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova nr. 438 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24/68 din 16.02.2007.

11. Legea cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova” nr. 352–XVI din 24.11.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/40 din 02.02.2007.

12. Perroux F. , *L'Europe sans rivage*, Paris, PUF, 1954 p. 353.

13. Raman, Rewati; Roy, Uttam Kumar (noiembrie 2019). „Taxonomia planificării urbanistice mixte a terenurilor”. *Politica de utilizare a terenului*.

14. Santai I., *Introducere în studiul dreptului*, Universitatea Sibiu, 1991, p. 22.

15. Walters, D., *Proiectare Comunitate*, Charrette, Master planuri și Coduri bazate pe formule, 2007 Oxford, Marea Britanie.

PILOT PROJECTS TO COMBAT CORRUPTION AT THE TERRITORIAL LEVEL IN UKRAINE

Oksana MALANCHUK,
*PhD student, Regional Institute of Public Administration
of the National Academy of Public Administration
under the President of Ukraine, Ukraine, Odessa*

SUMMARY

Pilot projects and anti-corruption programs at the territorial level have been identified. It is established that from 2019 at the territorial level the development of Anti-Corruption Programs and Regulations on the prevention and settlement of conflicts of interest and the creation of Anti-Corruption Councils. Mechanisms for combating corruption in the system of public administration at the territorial level are proposed. It was revealed that modernization of certain mechanisms is needed to change the situation of implementation of the state anti-corruption policy.

Keywords: *corruption, united territorial communities, anti-corruption, anti-corruption policy, pilot projects, anti-corruption tools, mechanisms.*

One of the actually issues for Ukraine is the fight against corruption and finding ways to overcome this phenomenon. The essence of corruption is that it has: social conditionality, has a negative impact on all spheres of public life, is transnational in nature and affects the economic, political, legal and psychological spheres.

In May 2020, pilot projects on the formation of anti-corruption policy in communities were continued in Ukraine. Thus, analytical sources note that the Network of Resource Centers for the Development of Local Democracy continues to create a favorable anti-corruption environment in the pilot united communities of Volyn, Lviv, Odessa, Kherson, Mykolaiv, Luhansk, Dnipropetrovsk and Chernihiv regions [1].

These include the implementation and application of anti-corruption policies at the local level, clarification of existing anti-corruption legislation, providing effective public tools for oversight and raising public awareness and building anti-corruption awareness, which will: prevent violations of anti-corruption legislation; systematize the requirements of legislation for local authorities; make the work of local authorities more transparent; introduce good community governance practices and make the area attractive to investors; minimize the risks of prosecution of authorized persons in the field of local self-government; to help employees, deputies of the local council to understand the requirements of the legislation in the field of prevention of corruption and not to commit violations [1]. The communities were to adopt a number of documents: an anti-corruption program (a program to prevent corruption / a program to prevent corruption offenses); provisions on the prevention and settlement of conflicts of interest [1].

On July 1, 2020, the Public Space website posted information about examples of successful communities in implementing the state anti-corruption policy. In particular, one community was singled out - Smidyn community. It is noted that this is the only Volyn OTG where the anti-corruption program has been approved. The documents were developed within the framework of the project „Promoting Anti-Corruption Reform at the Local Level in Ukraine”. From February to June, thematic face-to-face meetings and online discussions took place, and a working group was set up to develop an anti-corruption program and regulations to prevent conflicts of interest. On June 19, these documents were approved during the regular session of the Smidyn OTG. It is important that today, thanks to the positive experience of this community, other Volyn OTGs have also expressed a desire to develop similar regulations and turned to the Volyn Institute of Law, as a regional partner of the project, for help [8].

Yu. Tkachuk emphasizes that the USAID Decentralization Brings Better Results and Efficiency Program (DOBRE) 2020 works in 7 target oblasts: Dnipropetrovsk, Ivano-Frankivsk, Kharkiv,

Kherson, Kirovohrad, Mykolaiv and Ternopil. The main idea of the program: local self-government in OTG has resources that can be used to prevent corruption, these are: the political will of the new community leaders, many of whom came to office to really work for the benefit of communities and not for their own interest; use of the moment of development of the management system in which it is possible to build at once corruption safety locks; involvement in the training of officials and the development of their competencies in the key to the honest performance of duties. The period of local self-government development in OTG gives a chance to reformat the approach to fighting corruption and shift the focus from people to the system - to work with communities not to find the culprits, but to create procedures that level the human factor in decision-making and leave no room for corruption [7].

Monitoring the use of the Program procedures by communities has shown that this work has yielded results: by the beginning of 2020, more than 60% of communities had fully used the adopted tools, and the rest were working to address minor shortcomings. One third of the communities have introduced additional tools. 91% of communities largely implemented the adopted comprehensive anti-corruption programs [7].

It is noted that the most obvious advantage of communities with anti-corruption infrastructure - a system of control and safeguards against corruption within local governments themselves will be the efficiency of their own resources and the ability to save community money [7].

10 anti-corruption tools were implemented in DOBRE partner communities. They have different scope of coverage of community management processes, different complexity of implementation and application, require different sets of resources from local governments and have different potential to influence possible manifestations of corruption. The most comprehensive and comprehensive tool for preventing corruption is the Anti-Corruption Program, which, based on the principles of the Law on Prevention of Corruption, works as a roadmap for the introduction of any other or all possible anti-corruption tools. The Anti-Corruption Council serves as an advisory public body, for which the ways of interaction with the local self-government body are clearly defined. At the same time, it is formed on the principle of independence and allows to involve the public in the process of preventing corruption. The use of Anti-Corruption Expertise, provided that it has the expertise and interest in using its results, can not only prevent decisions by circumventing the interests of the community, but also help to identify manifestations of corruption in decisions already made. The commitment of communities to make "pre-threshold" e-procurement on a mandatory basis is perhaps the most obvious mechanism to help save community money and receive better services and goods [7].

Of all the anti-corruption tools available to community members for implementation, the most popular were: the anti-corruption program chosen for the implementation of 56 communities, the establishment of mechanisms to prevent and resolve conflicts of interest - 45 communities, and the introduction of public consultations - 29 communities. And the least popular were the introduction of anti-corruption expertise on a permanent basis, which was chosen by only 7 communities, the use of online platforms for interactive budget visualization and the creation of supervisory boards of utilities, which chose 5 communities. Of the anti-corruption tools available to community members, the most popular were: the anti-corruption program chosen to introduce 56 communities, prevention mechanisms in place, conflict resolution - 45 communities, the introduction of public consultations - 29 communities. And the least popular were the introduction of anti-corruption expertise on a permanent basis, which was chosen by only 7 communities, the use of online platforms for interactive budget visualization and the creation of supervisory boards of utilities, which elected 5 communities [6].

The UN Peacebuilding and Reconstruction Program was launched on June 1, 2020 and invites the communities of Donetsk and Luhansk oblasts to participate in a competition to select a community to be assisted in developing an Anti-Corruption Strategy. The competition is funded by the European Union. The main goal of such a strategy is to prevent corruption and implement a unified anti-corruption policy at the community level. The objectives of the strategy are aimed at: strengthening public confidence by increasing the transparency and accountability of local authorities; involvement of civil society in the decision-making process at the community level; creating

appropriate conditions for transparent and accountable management. A pilot project of such a program was successfully implemented in Novopokrovskaya OTG of Luhansk region in 2019 [4].

Novopokrovskaya OTG in Luhansk region became the first community in Ukraine to master the „Islands of Integrity” methodology and include it in its own Community Development Strategy until 2025. The Islands of Integrity methodology was implemented in Georgia, Moldova and Ukraine with the initial support of the UNDP Istanbul Regional Hub and funding from the Romanian Ministry of Foreign Affairs. The aim of the project is to provide support to local authorities, strengthen and increase their level of integrity through the creation of effective mechanisms for assessing corruption risks and implementing anti-corruption strategies and action plans [5]. Thanks to this methodology, public leaders and managers can apply a new approach to preventing the most dangerous forms of corruption, not by fighting corrupt individuals, but by changing internal policies and organizational systems, where corruption schemes can potentially arise [5].

According to the results of 2020, the indicators of the Corruption Perceptions Index (SRI) in Ukraine have improved - increased to 33 points out of 100 possible. This is 3 points more than in the previous year, however, only 1 point more than in 2018. In the ranking of countries in the world, Ukraine took 117th place out of 180. The group with a score of 33 points also included countries in Africa and Asia - Egypt, Eswatini (formerly Swaziland, Africa), Nepal, Sierra Leone and Zambia. In the circle of the nearest neighboring countries, Ukraine is located between Moldova and the Russian Federation, one point behind Moldova and 3 points ahead of Russia [3].

The general problems caused by corruption include those that are characteristic not only of Ukraine but also of most countries that are in the process of modernization, primarily - experiencing a transition from a centralized economy to a market [2]: difficulties in overcoming the legacy of the totalitarian period; economic decline and political instability; underdevelopment and imperfection of legislation; inefficiency of government institutions; weakness of civil society, lack of constructive dialogue between government and society; unformed democratic traditions in society.

Thus, to change the situation of implementation of state anti-corruption policy requires modernization of certain mechanisms, in particular: a comprehensive mechanism aimed at minimizing corruption risks by avoiding these risks and / or reducing (reducing) the consequences of their impact); organizational and personnel mechanism (which includes a set of measures of general organizational and personnel orientation; a set of organizational measures aimed at standardization and regulation of administrative procedures in performing the relevant corruption-hazardous function; a set of organizational measures aimed at establishing obstacles (restrictions) that complicate implementation corrupt behavior); normative-legal mechanism (which means measures and means aimed at creating a legal mechanism for the activities of state institutions that would allow them to properly perform their functions and powers to combat corruption); information and technical mechanism for combating corruption and the mechanism for implementing and evaluating the results of anti-corruption strategy measures.

BIBLIOGRAPHY

1. Антикорупційні політики в громадах на фінішній прямій у 8 областях України. Samoorg. 21.05.2020. <https://samoorg.com.ua/blog/2020/05/21/antikorupcijni-polityky-v-gromadah-na-finishnij-pryamij-u-8-oblastyah-ukrayiny/>
2. Васильєв А. С., Чернявський С. С., Василичук В. І. та ін. Антикорупційна політика в Україні: мультимедійний навчальний посібник Національної академії внутрішніх справ. 2016. https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_1.html
3. Індекс сприяння корупції: результати України. Національне антикорупційне бюро України: офіційний сайт. <https://nabu.gov.ua/open-office/biblio/sociologiya/indeks-spriynyattya-korupciyi-2020-rezultati-ukrayini>
4. ООН оголошує конкурс із розробки Антикорупційної стратегії для громад на сході України1 червня 2020. <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/recovery-and-peac-building/grant-opportunities-UN-RPP.html>

5. Перший «острів доброчесності в Україні з'явився у Новопскові. <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2019/novopskov--first-island-of-integrity-in-ukraine.html>

6. Про затвердження Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 27.05.2020 , № 223/20. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0520-20#Text> (дата звернення 18.02.2021)

7. Ткачук Ю. Від антикорупції до доброчесності. Дієві інструменти для об'єднаних територіальних громад. USAID, 2020, 38 с. https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/565/DP_posibnik_antikor_tools_WEB.pdf

8. Як у Смідинській громаді працюють над вдосконаленням антикорупційної політики. Громадський простір. 01.07.2020. <https://www.prostir.ua/?news=yak-u-smidynskij-hromadi-pratsyuyut-nad-vdoskonalennjam-antykorrupsijnoji-polityky>

SYSTEMATIC APPROACH TO RESEARCH IN THE FIELD OF REGIONAL DEVELOPMENT

Nataliia MEDLOVSKA,

*PhD student, Odesa Regional Institute for Public Administration,
National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine*

SUMMARY

The article defines a systems approach, defines the essence and effectiveness of a systems approach in research on regional development. The principles of the system approach and their reflection in researches of questions of regional development are considered in detail. Aspects that need to be studied and put into practice in regional development research are discussed in detail. The systems approach is the main one in the research of regional development, at the present stage it requires a new implementation to solve the problems of research on the sustainability of regional development.

Keywords: region, regional development, system approach, essence of system approach, efficiency of system approach, principles of system approach, aspects of definition of system approach.

The region is a complex system that has many strategic goals. In the scientific literature, a systematic approach is widely used in the study of regional development processes. The system approach promotes formation of the corresponding adequate formulation of essence of researched problems in the field of regional development and a choice of effective ways of their decision. A systems approach is important for the preparation of a strategic plan for regional development.

In modern conditions of society development, the development of the region's sustainability is of key importance. To study the development of regional stability, it is necessary to apply scientific methods that will give concrete results of the state and dynamics of regional stability [1].

The region is a space for the creation and implementation of economic, social and innovation policies. Peculiarities of the development of the regions of Ukraine have long been the subject of research by many scientists. In turn, scholars use different approaches to studying regional development issues.

System approach - one of the main directions of the methodology of special scientific knowledge and social practice, the purpose and task of which is to study certain objects as complex systems.

The purpose of the study is to study the patterns and mechanisms of formation of a complex object from certain components. Particular attention is paid to the diversity of internal and external relations of the system, the process (procedure) of combining the basic concepts into a single theoretical picture, which allows to identify the essence of the integrity of the system [2].

The effectiveness of the system approach depends on the nature of the applied system-wide laws that establish the relationship between system parameters. At the present stage, on the basis of generalization of different variants of the system approach, conditions are created for the construction of a general theory of systems - systemology .

The emergence and spread of a systems approach is due to the crisis of elements and mechanisms in connection with the complexity of the tasks of science and practice.

The systems approach develops and concretizes such categories of dialectics as connection (philosophy) , relations , content and form , part and whole and others.

The system approach, which means the principle of cognitive and practical activities, is in the form of a generalized rule, the requirements of cognitive and practical activities [3].

The essence of the system approach - the object is studied as a holistic set of components of its subsystems, elements and in all the variety of identified properties and relationships in its middle, as well as between the object and the environment [4].

The essence of the system approach is expressed in the following provisions, which can help identify the properties of system objects: the integrity of the study of the system relative to the

external environment, ie it is about studying the object in conjunction with the environment [5].

The concept of „principles of a systematic approach” has also been formed in the scientific literature. The principles of the systems approach are general provisions that reflect the relations abstracted from the specific content of scientific and applied problems. To solve a specific scientific problem or problem situation, the principles of a systems approach must be specified, and specification is determined by the object and subject of scientific research.

In the scientific literature there are basic principles of a systematic approach [6]. Some principles can be applied when conducting research in the field of regional development.

- The principle of the ultimate (global, general) goal - the functioning and development of the system and all its components should be aimed at achieving a specific global (general) goal. In regional governance, this principle is manifested in the following - all the reforms taking place in the region must be assessed from this point of view.

- Principles of unity, connectivity and modularity - the system is considered „from the outside” as a whole (the principle of unity), while the necessary „inside view”, the study of individual interacting components of the system (the principle of connectivity). When carrying out regional reforms - abstraction from excessive detail.

- The principle of hierarchy - the discovery or creation in the system of hierarchical relationships, modules, goals. Regional reforms are carried out in compliance with this principle. If there is no hierarchy, the sequence is determined based on the purpose of the reform.

- The principle of functionality - the structure of the system is closely linked and determined by its functions. It is necessary to create and study the system of regional development after defining its functions. If new functions appear in the system, the structure should be revised.

- The principle of development - the ability to improve, develop the system while maintaining certain quality properties. The ability to develop artificial systems is determined by the presence of such properties as self-learning, self-organization, artificial intelligence. When carrying out regional development reforms, it is necessary to determine the expediency of carrying out such reforms in a specific region.

- The principle of decentralization is a reasonable compromise between the complete centralization of the system and the ability to respond to environmental influences by individual parts of the system. In the field of regional development - decentralized regions are able to independently, at their own expense, to address issues of local importance.

- The principle of uncertainty - in most cases, a system is studied, about which not everything is known, whose behavior is not always clear, its structure is unknown, the unpredictable course of processes, unknown external influences, and so on. When carrying out regional reforms, it is impossible to predict the course of processes, unknown external influences, and whether the deadlines for reforms will be met.

A detailed definition of a systems approach is that it is an approach in which any system (object) is considered as a set of interconnected elements (components) that has an output (goal), input (resources), communication with external environment, feedback.

Defining a systems approach in regional development research includes the obligation to study and use the following aspects:

1. System-element or system-complex, which is to identify the elements that make up this system. Object of management - the region. Subjects of regional development - central and local executive bodies, local governments, their officials, regional development agencies, associations of local governments, representatives of business entities, higher education institutions, research institutions.

2. System-structural, which consists in elucidating the components and elements, internal connections and dependencies between the elements of the system, which allows to get an idea of the internal organization (structure) of the studied system. The region is studied as a whole, the connections within the region and with the external environment are studied.

3. System-functional, which requires the identification of functions for which appropriate systems are created and exist. The functions of the region and the whole system are studied.

4. System-target, which means the need for scientific definition of tasks and subtasks of the

system, their interrelationships. The main functions - organization, forecasting, planning, personnel management. This aspect is also clearly reflected in the study of regional development issues.

5. System-resource, which is to carefully identify the resources needed for the functioning of the system, to solve the system of a problem. Regions can use their own internal resources to address local issues. Funds from the state budget are allocated for regional reforms. Regions can also use external resources.

6. System-integration, which is to determine the set of qualitative properties of the system that ensure its integrity and uniqueness. Globalization and international integration have led to the growth of interdependence in the world. The sphere of activity and interests of the region are gaining international scale [7].

7. System-communication, which means the need to identify external links of this system with others, that is, its relationship with the environment. A communication strategy should be developed that will promote effective communication between regional development actors.

8. System-historical, which allows to determine the conditions in time that influenced the emergence of the studied system, the stages passed by it, the current state, as well as possible prospects for development. This aspect is also essential in the preparation of the draft reform plan. It would be useful to prepare an analysis of the state of reforms in a particular region.

The study of the sustainability of regional development is complicated by the variety of indicators and the complexity of the relationships between them. In this regard, the solution of the tasks is possible only with the use of a systematic approach. Thus, the system approach, remaining the main one in the research of socio-economic development, requires a new implementation to solve the problems of research on the sustainability of regional development at the present stage.

BIBLIOGRAPHY

1. Popelo, Olha et al. Systemic Approach to Assessing Sustainable Development of the Regions. *Journal of Environmental Management and Tourism*, [SI], v. 12, n. 3, p. 742-753, June 2021.
2. Methods and organization of scientific research: Textbook. way. / SE Vazhinsky, TI Scherbak. Sumy: Sumy State Pedagogical University named after AS Makarenko, 2016, 260 p.
3. Dictionary of systems analysis in public administration. K.; NAPA Publishing House, 2007, 148 p.
4. Prihodchenko TA Methodology of regional development research // Development of productive forces and regional economy // *Black Sea Economic Studies*, 2017, Issue 16, p. 115-120.
5. Cuning IO Traditional and innovative approaches to research, Lutsk, 2020, p. 76-78.
6. Kustovska OV Methodology of system approach and scientific researches: Course of lectures. - Ternopil: Economic Thought, 2005, 124 p.
7. Zymoglyad V.Ya. The region in the system of international relations. - *Bulletin of the National University „Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine”* № 4 (23), 2014.

SOCIAL AND VALUE PRINCIPLES OF PUBLIC GOVERNANCE AS A MECHANISM OF STATE FORMATION

*Olena MILOSLAVSKA,
Postgraduate student, Educational and Scientific Institute
of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine*

SUMMARY

The article aims to determine the importance of socio-value principles in public administration. The concept of the terms „axiology” and „value” in its several meanings is revealed. The main emphasis is on the assertion that the values of the state form a system of moral guidelines for citizens and government, which normalize the main spheres of society and the content of interaction between them. The article analyzes the value dimension of the category „public administration”, identifies the characteristics and principles of the system, as well as substantiates the need for an axiological component on the basis of public administration.

Keywords: social and value principles, public administration, state activity, value system, axiological component, value norms, civil society.

Modern society, which forms the state, has a very diverse system of personal and group values. State values form a positive social goal, the path to which is overcome by the government and the citizens of the state. This goal forms the value orientation of the activities of public authorities and approaching it is the main criterion for the effectiveness of their functioning for the public. Values form an evaluative framework, the basis of each sphere of existence of a certain community of people at different times. Therefore, the axiological guidelines of public administration as the most important regulatory and regulatory factor that determines the type of life, nature and dynamics of a particular society are of particular importance. Thus, at one time B. Spinoza claimed that: „For the good of the state does not matter what considerations are guided by people who properly manage affairs, so that these, the latter, are properly managed” [8].

A retrospective analysis of the problem gives grounds to claim that the theoretical understanding of value was obtained in ancient times. The introduction of the category „value” in the terminological circulation of modern science thanks to I. Kant. The scientist, following the tradition of Stoicism and interpreting values in relation to the problems of morality, argued that the objects of such concepts as freedom, justice and good do not really exist, but the conscious possibility of their existence is allowed purely for practical purposes [3]. Since the twentieth century, almost every philosophical field, along with ontology and theory of knowledge, demonstrates the axiological tradition.

But the composition of values can change over time according to the situation: due to experience, as a result of revolutions, coups, under the influence of circumstances or new information. This makes it possible to form new value systems, transform or traditionalize value series. Influencing the system of values, the state can manage the situation, directing action in the desired direction [7]. The basic values of any state are enshrined in its constitution. Section I of the Constitution of Ukraine „General Principles” certifies the most important common values of our state; Section II „Rights, freedoms and responsibilities of man and citizen” defines the basic values of citizens. Protecting the rights of citizens is the highest social value. The state, within its powers, undertakes to ensure the rights and freedoms of the people. „A person, his life and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value. Human rights and freedoms and their guarantees determine the content and direction of the state. The state is accountable to man for his activities. The establishment and protection of human rights and freedoms is the main duty of the state” [1].

The category „value” is the subject of theoretical research in many humanities disciplines –

philosophy, sociology, pedagogy, psychology, ethics, aesthetics, political science, economics, biology and others. In philosophy, value issues are developed in axiology, which systematizes the philosophical and theoretical significance of values, trends and patterns of their development. Some scientific trends (pragmatism, existentialism and neo-positivism) identify value with the subjective evaluation of man; others (phenomenology, personalism, neotomism and neo-Protestantism) emphasize the objectivity of values, their independence from the evaluative views of a particular subject or group of people.

Axiology (from the Greek *ἀξία* – value) is a theory of values; a branch of philosophy that clarifies the nature and varieties of values, the relationship between them (explores systems or sets of interrelated values). Axiology was formed and established in the 20-th century. The „discovery of values” is one of the most important philosophical discoveries of this period. It has had a decisive influence on the humanities and the humanities, resulting in an awareness of the role of values in individual and social life. Modern philosophy and methodology of the social sciences can no longer be thought without taking into account the philosophy of values. After the introduction of the concept of „values” in philosophy, the humanities began to single out issues related to values in their field: now they talk about social, culturological, political science, legal and other axiology. In modern Ukraine there is already an awareness of the need to study the problems of axiology, but still not translated and published in Ukrainian the main sources of axiology, which affects the quality of research in this area [6].

In the process of holistic analysis of society use the concepts of „cultural values”, „spiritual values of society”, „life values”. The general state of public consciousness at present is characterized by variability, eclecticism, spiritual confusion. The spiritual and ideological crisis has covered almost all spheres of our society today. The value scale that previously served as a guideline for behavior has become obsolete and has changed in the context of the transformation of social challenges and revolutions. They manifest themselves in various forms, as well as in the rupture of a single spiritual space, the loss of basic values, which is the subject of state regulation.

The value parameters of society, and hence their role in public administration, include both statics and dynamics, which are reflected in the state organization and political process. The dynamism of the structure of values makes it eternally incomplete, and, conversely, the incompleteness of the value hierarchy is a sign of its dynamism. It is because of this incompleteness and openness of the world that the axiology of public administration must focus on its dynamic side. But at the same time, the dynamics of the axiological dimension cannot be understood without a comprehensive study of the statics of public administration existing in each historical period.

From this point of view, the theory of public administration as a scientific discipline should equally cover both the existing order of values of public administration, where constant, unchanging values dominate, and the political process, where variables dominate.

The purpose of public administration is the realization of the goals and functions of the state. In this perspective, the science of public administration actualizes the concept of value orientation as „a set of spiritual determinants of human activity or an individual, as well as their corresponding socio-psychological formations, which are interpreted in a positive aspect of their values.” Such determinants can be ideas, knowledge, interests, motives, needs, ideals, as well as attitudes, stereotypes, experiences of people. The concept of „value orientations” is used in relation to an individual or group of people, but not to society as a whole. It is the value orientations that serve as „the basis of goal-setting, determine human interests and needs, and have the opposite effect” [4].

Given the interpretation of state power and the state as a whole as axiological units, the problem of the latter's influence on the formation of key values of civil society arises. From the standpoint of scientific research methodology, it is first necessary, based on scientific experience and practice of life, to find out: how do values exist – materially or ideally, as objective things and processes, or as creations (ideas) of human consciousness? How do values exist? Many researchers of the past and present – philosophers, sociologists, etc. – have devoted their works to clarifying these issues. Among their views, two stands out, which have somewhat opposite views on axiological definitions?

According to some, values are the beliefs of people, social groups, society, but not any, but only

in relation to the goals to which they should strive. One thing is clear – values as beliefs are facts of consciousness, that is, they exist perfectly. Idealist theory gives a classification of the concept of value, from which it follows that the understanding of value as a fact of consciousness is subjective.

A slightly different point of view on the theory of values belongs to another group of scientists. They believe that in accordance with the principle of unity of theory and practice, the analysis of the practical use of the concept of „value” in world history and in modern societies allows us to conclude that values are the results or products of various human activities that satisfy any material or the spiritual needs of people from different social groups [2]. Worldview values are philosophical or religious teachings, ideological symbols, and so on. Scientific values are, first of all, scientific achievements, books and other sign systems that express and transmit to people the knowledge accumulated in science about the world, society, and man.

All values, i.e. social values, are generally called „good”. Therefore, we can conclude that values are good for people. Such considerations allow us to state that the problem of values is quite complex, systematic and, of course, debatable. Its solution becomes possible only at the junction of many humanities: philosophy, sociology, law, psychology, history, political science and public administration [5].

The compliance of the functioning of the state with the social and value principles of development of its social structure, in our opinion, can be a criterion for effective governance. Public administration values can be called ideas of realization of political needs of certain subjects – it concerns the person or social group, or political party, or a society as a whole.

Political values constantly arise, spread, function for a certain period of time, dissolve, disappear, reappear and so on. That is, they function in the social structure as ideas-values of social groups, communities and their political representations. As such, they can form the basis of public administration values if their bearers become subjects of state power. In this regard, there is a problem of harmonization of political values of individual social groups and society as a whole.

Conclusion: Thus, political values are ideas of political needs that express the relationship of individuals, social groups and society with each other. Public administration values in this case are the means by which political values are embodied in reality by their bearers – the subjects of state power. Respect for human rights and a freedom affirms the value of the individual in the state and the social significance of the state itself.

Thus, the socio-value principles of public administration for any country are those worldviews that are relevant to a particular social group at a given time, through which the state moves forward towards a common goal, leading a civil society. They are the basis of the state, which is a reflection of the most common values.

BIBLIOGRAPHY

1. Constitution of Ukraine, Article 3, Section I. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254K/96-BP>
2. Gorlinsky V.V.: Philosophy of security and sustainable human development: value dimension: monograph / V.V. Gorlinsky; Practice Center of philos. K.: PARAPAN, 2011, 378 p.
3. Kant and the Kantians. Critical Essays on a Philosophical Tradition: Sat. -M.: „Nauka”, 1978, 360 c.
4. Kozakov V.M. Axiology of public administration: a textbook. K.: NAPA, 2010, 256 p.
5. Kozakov V.M. Socio-value principles of public administration in Ukraine: Monograph. K.: NAPA, 2007, 284 p.
6. Lisovyi V. Value // Philosophical encyclopedic dictionary / V.I. Shinkaruk (editor in chief) and others. - Kyiv: Hryhoriy Skovoroda Institute of Philosophy of the National Academy of Sciences of Ukraine: Abris, 2002, 742 p.
7. Public administration: textbook: in 2 volumes / Nat. acad. state admin. under the President of Ukraine; ed. Col.: Yu.V. Kovbasyuk (chairman), K.O.Vashchenko (deputy chairman), Yu.P. Surmin (deputy chairman) [etc.]. Dnipropetrovsk: NAPA, 2012, vol. 1, 564 p.
8. Spinoza B. Political treatise / B. Spinoza // collection of works. M.: „Nauka”, 1999, vol 2, 186 p.

ASPECTE TEORETICE PRIVIND PARTICIPAREA CETĂȚENILOR LA PROCESUL DECIZIONAL

Svetlana NUNU,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article represents an analysis of the multiple researches on citizen participation in the decision-making process. The article highlights the approaches of researchers in the field of constitutional law, administrative law, and the science of administration regarding the participation of citizens in the decision-making process. The scientific interest for the issue of the citizens participation in the decision-making process is appreciable since the citizen is being assigned with an important and even decisive role in the decision-making process. In particular, an emphasis is made on the active role of the citizen in the decision-making process and the need for a permanent partnership between the public administration authorities and the citizens.

Keywords: decision-making process, transparency, information, consultation, civil participation, dialogue, partnership.

Problema participării cetățenilor la procesul decizional este tratată în doctrină sub diferite aspecte, aceasta fiind obiect de cercetare a dreptului constituțional, a dreptului administrativ, precum și a științei administrației. Totodată procesul decizional, dar și participarea cetățenilor la acest proces reprezintă obiect de cercetare și în lucrările din domeniul managementului public și a politicilor publice.

În cadrul doctrinei străine sunt relevante, în acest sens, studiile lui Sherry R. Arnstein, care, scriind în anul 1969 despre implicarea cetățenilor în procesele de planificare din SUA, a descris o „scară a participării cetățenilor”, ce reprezintă 8 nivele de participare, variind de la un nivel scăzut la unul înalt. Primele două nivele - manipulare și terapie, sunt neparticipative. Scopul acestora este de a educa participanții la procesul decizional. Al treilea nivel - informarea, este importantă, dar foarte des accentul se pune pe un singur flux de informații: de la autoritățile publice către cetățeni. Următoarea etapă - consultarea, la fel este importantă și reprezintă un pas legitim spre participarea cetățenilor la procesul decizional. Totuși, nici această etapă nu este considerată de Sherry R. Arnstein una eficientă și activă, dacă nu este combinată cu alte forme de participare. La următorul nivel - concilierea, cetățenii încep să aibă un anumit grad de influență în procesul de luare a deciziilor. Autoritățile permit cetățenilor să se implice în dezbateri, să prezente propuneri și soluții, dar nu renunță la dreptul să judece legitimitatea sau fezabilitatea acestora. Parteneriatul reprezintă etapa la care puterea de luare a deciziilor este distribuită prin negocieri între autorități și cetățeni. Deciziile, cu acordul autorităților, sunt luate în cadrul unor comisii sau grupuri de lucru. Parteneriatul este eficient doar în cazul în care cetățenii dispun de surse pentru susținerea activităților inițiate. Delegarea reprezintă o formă activă de participare a cetățenilor la procesul de luare a deciziilor, în viziunea lui Sherry R. Arnstein și presupune că drept urmare a negocierilor dintre autorități și cetățeni, cei din urmă își pot asuma decizii asupra unui program. Controlul cetățenilor este acel nivel de participare a cetățenilor la procesul decizional, în cadrul căruia cetățenii își asumă și garantează întreaga sarcină de planificare, elaborare și gestionare a unui program [14, p.216-224].

Christian Brodhag, politician francez, doctor în științe fizice, profesor emerit la Școala Națională a Minelor din Saint-Etienne, expunându-și opinia referitor la dezvoltarea durabilă, susține ideea analizei și revizuirii instrumentelor de politici publice locale în acest domeniu. Multe dintre provocările pentru dezvoltarea durabilă, susține autorul, implică probleme și mecanisme de declanșare, iar soluțiile pentru realizarea acțiunilor în domeniul durabilității rezidă în construirea capacităților locale și parteneriate private-publice-cetățeni [13, p. 217].

Referindu-ne la cercetările doctrinei rusești, remarcăm preocupările lui D. V. Karasev, care

a analizat formele de participare a societății (pasive și active) în procesul de elaborare a actelor normative în Federația Rusă. Autorul susține ideea că participarea activă a cetățenilor la procesul de inițiere, elaborare a actelor normative va oferi transparență procedurilor de elaborare a actelor normative, va spori responsabilitatea autorităților publice pentru rezultatele procesului de inițiere și elaborare a acestor acte și va crea condițiile necesare pentru realizarea democrației participative. În final, autorul concluzionează că perfecționarea formelor de participare a societății civile la procesul de elaborare a actelor normative contribuie la dezvoltarea societății [16, p. 247-252].

P. A. Mancenco, care a analizat problemele reglementării juridice a principiului transparenței în legislația Federației Ruse și a statelor din Europa Centrală și de Est, remarcă că în Republica Moldova a fost aprobată Legea nr.239/2008 privind transparența în procesul decizional, care la momentul respectiv era unicul act normativ în țările din Europa Centrală și de Est, care definește principiul transparenței. De asemenea, autorul analizează legislația atât din Republica Moldova, cât și din alte țări cum ar fi: Republica Belarus, Bulgaria, Polonia, Ucraina [17].

F. Dzhan TUYEVA este preocupată de problema accesului la informație. În acest sens, autoarea accentuează necesitatea creării „Guvernului electronic”, care, din punctul de vedere al autoarei, va contribui la transparența informației despre activitatea autorităților publice, extinderea posibilităților de acces la informație și, respectiv, participarea societății civile și a cetățenilor la procesul de elaborare și de expertizare a deciziilor adoptate la toate nivelele administrației publice [15, p. 226-229].

De asemenea, este de remarcat și contribuția cercetătorilor constituționaliști români precum: Ioan Muraru, Cristian Ionescu, Ion Deleanu, Gheorghe Iancu, care analizează aspectele constituționale ce se referă la statul de drept, democrația și caracterul democratic al statului, suveranitatea poporului, principiile fundamentale de organizare și funcționare a puterii în stat, instituții care reprezintă temelia asigurării și realizării dreptului constituțional de participare a cetățeanului la procesul decizional și, implicit, la administrarea treburilor publice.

Astfel, Ioan Muraru opinează că poporul concentrează în mâinile sale întreaga putere și singur are dreptul să decidă asupra sorții sale, lucru ce-l face cu prisosință în procesul de instaurare, menținere și exercitare a puterii. Poporul își exprimă în multe probleme voința sa, în mod direct, sau prin intermediul altor organe [5, p. 25].

În opinia lui Cristian Ionescu, beneficiind de cadrul constituțional, poporul participă la conducere - esența democrației - pe cale reprezentativă, precum și prin referendum.

Analizând drepturile politice ale cetățenilor, menționăm că, prin intermediul dreptului la vot, cetățenii participă în primul rând la formarea Parlamentului și la alegerea Președintelui, precum și la alegerea primarilor și membrilor consiliilor locale. Întrucât Parlamentul și Președintele au rolul de a conlucra la desemnarea Guvernului, la formarea autorităților publice, se poate spune că, votând, cetățenii participă la procesul de conducere socială.

Abordând nemijlocit problema participării cetățeanului la procesul decizional, autorii români D. Murgescu și C. Dumitrică dezvoltă conceptul, esența și valoarea participării cetățenești ca mijloc important de implicare a cetățeanului în procesul decizional. Autorii susțin că, în sens general, participarea se referă la implicarea membrilor unei colectivități sau instituții în diversele sale activități, mai ales cele deliberative și decizionale. Într-o comunitate sănătoasă, cetățenii participă la procesul de luare a deciziilor de interes public, informându-se cu privire la problemele care îi afectează, solicitând autorităților să adopte măsurile pe care ei le consideră de cuviință și participând efectiv la punerea în practică a deciziilor luate [6, p.38].

De asemenea, autorii susțin ideea că participarea cetățenilor la procesul decizional reprezintă una dintre cele mai importante resurse, un instrument important în activitățile administrației publice de dezvoltare socioeconomică, imprimând calitate și legitimând procesul decizional prin suportul acordat, atât în conceperea, cât și în implementarea programelor și strategiilor de dezvoltare. De asemenea, abordând formele de participare a cetățenilor la procesul decizional - informarea și consultarea, cercetătorii tratează participarea cetățenească și din perspectiva standardelor europene, fiind definită prin informare, comunicare și implicare în relația care se stabilește între administrație și cetățeni, iar activitățile administrației sunt dezvoltate și susținute în așa fel încât să corespundă cât mai mult posibil nevoilor și dorințelor cetățenilor [6, p. 40].

C. Mureanu cercetează în special particularitățile societății civile în perioada de tranziție și rolul acesteia în relația cetățean-stat, concluzionând că societatea civilă este menită să medieze relația individ-stat prin asigurarea participării (pentru individ), constituirea și reprezentarea intereselor colective (la nivel de instituții) [7, p. 73-82].

În opinia profesorului universitar Lucica Matei, participarea cetățenilor la luarea deciziilor într-o democrație cu tradiție este un proces gradat, care presupune parcurgerea unor etape. Aceste etape se suprapun peste cele două niveluri de participare, ca parte a unui model de implicare a cetățenilor. Autoarea remarcă că primul nivel de participare este informarea, care presupune eforturi atât din partea cetățenilor, cât și din partea administrației locale. Administrația publică este datoare să emită informații către cetățeni privind activitatea și planurile sale, pentru ca aceștia să poată înțelege prioritățile de bază ale politicii administrative a aleșilor locali. Al doilea nivel se referă la consultarea cetățenilor, aceasta fiind acțiunea autorităților pentru identificarea necesităților cetățenilor, pentru evaluarea priorităților unor acțiuni sau colectarea de idei sau sugestii, privind o anumită problemă [3, pag. 20]. În final, concluzionează că participarea cetățenească este procesul prin care preocupările, nevoile și valorile cetățenilor sunt încorporate în procesul decizional al administrației publice locale [3, pag. 21].

Referindu-ne la autorii autohtoni, remarcăm relevanța cercetărilor științifice, realizate de constituționalistii Alexandru Arseni, Victor Popa, Teodor Cîrnaț, care au abordat problema participării cetățenilor la procesul decizional prin prisma instituțiilor constituționale: statul de drept, democrația, drepturile și libertățile omului, organizarea și funcționarea autorităților publice etc. Cercetând instituțiile și garanțiile constituționale, ce asigură și permit exercitarea democrației în statul de drept și respectarea valorilor democratice, studiind modul de organizare și funcționare a autorităților publice atât centrale, cât și locale, autorii evidențiază rolul cetățeanului în exercitarea puterii în statul de drept și participarea la administrarea treburilor publice. Astfel, Alexandru Arseni opinează că referendumul este forma de realizare directă a suveranității naționale de către popor în procesul soluționării celor mai importante probleme ale societății și ale statului, atribuind deciziilor adoptate forță juridică supremă.

Referindu-se la dreptul electoral, care este un drept constituțional de a alege, de a fi ales și de a-și exprima prin vot atitudinea privind cele mai importante probleme ale statului și ale societății în ansamblu sau în probleme locale de interes deosebit, Teodor Cîrnaț susține că drepturile exclusiv politice aparțin numai cetățeanului, pentru că ele pot fi folosite numai pentru participare la guvernare și pentru că este pretutindeni recunoscut și admis ca la guvernarea unei societăți participă numai cetățenii, deoarece ei sunt legați de destinele acestei societăți [1, p. 136].

În știința administrației, în contextul eficientizării actului de guvernare din Republica Moldova cercetătorii autohtoni studiază și analizează participarea cetățenilor la procesul decizional prin prisma conceptului, noțiunii de proces decizional, a elementelor și a etapelor procesului decizional, precum și a calității actului administrativ. Sunt de apreciat, în acest sens, cercetările lui Mihail Platon, care definește decizia administrativă ca pe un instrument de conducere a puterii executive, ce are o deosebită importanță, prin prisma faptului că determină acțiunea ce antrenează colectivele de oameni, pentru a proceda într-un anumit fel, într-un segment concret de acțiune colectivă [8, p.834]. În calitate de elemente fundamentale ale deciziei sunt evidențiate înțelegerea, care trebuie să se realizeze după anumite proceduri și voința, exprimată prin hotărârea factorilor de decizie pentru a acționa într-un anumit sens.

În contextul unei analize comparative a deciziei individuale în raport cu cea colectivă, autorul opinează că decizia individuală comportă un înalt grad de subiectivism, nu este întemeiată suficient și doar uneori reflectă soluția optimă, pe când cea colectivă este mai bine întemeiată, mai eficientă, reprezentând un răspuns științific la o situație problematică anumită. În opinia autorului, participarea cetățenilor la procesul decizional reprezintă premisa de bază pentru asigurarea eficienței și transparenței deciziei administrative [8, p. 846].

Profesorul Aurel Simboteanu, în cercetările cu privire la organizarea și funcționarea administrației publice, evidențiază necesitatea asigurării unui proces decizional transparent și eficient, prin instituționalizarea unei platforme de dialog și consultare a societății civile în elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Pledând pentru reforma

administrației publice din Republica Moldova, prin prisma Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, autorul susține că această reformă trebuie să se axeze pe dezvoltarea administrației publice eficiente și responsabile, precum și pe dezvoltarea instituțională și funcțională a instituțiilor publice, pentru a spori eficiența activității lor și asigurarea unui proces decizional și de planificare strategică eficient, participativ și transparent, iar pentru realizarea acestor deziderate, autoritățile publice trebuie să stabilească o colaborare eficientă cu societatea civilă, în vederea soluționării problemelor din societate.

În opinia cercetătoarei Tatiana Șaptefrați, realizarea unei guvernări eficiente cere implicarea unor factori-cheie, cum ar fi: deschidere și transparență, responsabilitate, implicarea cetățenilor și a instituțiilor societăților civile în treburile publice. Scopul și mijloacele tuturor politicilor publice trebuie să fie cetățenii, iar interacțiunea dintre guvernare și societatea civilă necesită să fie una infinită [11, p.67-69]. Autoarea susține că nivelul de aprobare și susținere a activității guvernării în contextul dezvoltării umane este proporțională cu capacitatea acestuia de a propune și a implementa cu succes programe ce presupun o participare activă a cetățenilor la procesul decizional. Guvernarea trebuie să le asigure cetățenilor posibilitatea de exprimare, factorii de decizie să le ia în considerație aspirațiilor, iar resursele să fie repartizate mai eficient în favoarea lor.

De asemenea, autoarea evidențiază necesitatea eficientizării activității autorităților administrației publice prin plasarea cetățeanului în centrul priorităților. Totodată, opinează că eficiența deciziilor autorităților publice de nivel ierarhic superior, rezultatele și consecințele cărora se manifestă în schimbările întregii societăți, urmează a fi apreciate cu aplicarea criteriilor de valoare [12, p. 23].

Analizând formele și metodele de participare a cetățenilor la dezvoltarea durabilă a comunității, autoarea relevă beneficiile/impactul implicării cetățenilor în procesul decizional. Astfel, conform opiniei cercetătoarei, implicând cetățenii, autoritățile publice au ocazia să împartă cu cetățenii responsabilitatea pentru planurile de dezvoltare, să sporească conceperea de către cetățeni a problemelor comunității, să sporească sprijinul acordat de către cetățeni, să ridice nivelul de trai al populației, să ia hotărâri mai calitative și eficiente, având la dispoziție mai multe informații, să detensioneze disputele publice, să integreze în comunitate diverse grupuri de interese, să dezvolte credibilitatea autorităților locale; să schimbe mentalitatea populației, să asigure un sistem eficient de monitorizare și control al implementării politicilor.

Oleg Solomon, analizând elementele structurale ale actului decizional, remarcă faptul că un decident indirect al procesului decizional, care consolidează procesul de elaborare și adoptare a deciziilor administrative, imprimându-i aplicabilitate și legitimitate, este cetățeanul.

Autorii Tudor Deliu și Victor Mocanu au analizat procesul decizional din cadrul autorităților publice locale. Pe lângă faptul că analizează noțiunea procesului decizional, modalitatea de adoptare a deciziilor, regulile de organizare a ședințelor consiliilor locale, autorii accentuează, în mod deosebit, aspectul consultativ și participativ al cetățenilor. Astfel, în opinia autorilor, autoritățile publice locale trebuie să asigure și să încurajeze cetățenii pentru a participa la gestionarea treburilor publice și luarea deciziilor. Participarea cetățenilor la soluționarea treburilor locale este apreciată ca unica metodă legitimă de a administra resursele colectivității. Deoarece cetățenii investesc în reprezentanții aleși, speranțele și aspirațiile lor fiind legate de bunăstarea și prosperitatea comună, aceștia din urmă au obligația de a decide împreună cu alegătorul lor drumul pe care îl vor urma.

Cu referire la nivelele de participare, Victor Mocanu remarcă că există mai multe nivele de participare a cetățenilor la procesul decizional din administrația publică locală: 1) informarea cetățenilor; 2) consultarea cetățenilor; 3) luarea deciziei în comun cu cetățenii [4, p.5]. Nivelul cel mai înalt de implicare a cetățenilor în procesul decizional îl reprezintă, în opinia autorului, luarea deciziei în comun cu cetățenii [4, p. 12].

Concluzii: Analiza cercetărilor în domeniile dreptului constituțional, dreptului administrativ, științei administrației privind participarea cetățenilor la procesul decizional denotă că participarea cetățenilor la procesul decizional constituie obiect de studiu al cercetătorilor din diferite domenii. Constituționaliștii abordează aspectul participării cetățenilor la procesul decizional prin prisma normelor constituționale, accentuând rolul cetățenilor în realizarea drepturilor constituționale: dreptul la vot, dreptul la informare, dreptul la inițiativa legislativă. Totodată, cer-

cetătorii constituționaliști consideră referendumul o formă de participare a cetățenilor la actul de guvernare și implicit, la procesul decizional. Cercetătorii din domeniul dreptului administrativ și al științei administrației tratează acest subiect prin prisma procesului decizional administrativ, etapelor de inițiere, elaborare și aprobare a actelor administrative. În special, studiile se referă la activitatea autorităților administrației publice locale și instrumentele utilizate de către acestea, pentru a implica cetățenii în procesul decizional. Aceste studii oferă autorităților administrației publice locale repere eficiente pentru promovarea unei participări active a cetățenilor la elaborarea și implementarea programelor de dezvoltare a localităților, care trebuie să fie înțelese și susținute de cetățeni. Autoritățile administrației publice locale pot să aplice cele mai eficiente instrumente și mecanisme, pentru a avea un parteneriat real cu cetățenii, iar cetățenii în acest parteneriat trebuie să aibă un rol activ. Astfel, sunt de apreciat cercetările cu privire la participarea cetățenilor la procesul decizional la nivel local, formele și instrumente de implicare a cetățenilor în acest proces la nivel local, bunele practici în procesul decizional la nivel local.

Participarea cetățenilor la procesul decizional la nivelul autorităților publice centrale este cercetată, în special, prin prisma instituțiilor constituționale: dreptul la vot, dreptul la informare etc. Acest aspect, însă, nu redă procesul decizional propriu zis, etapele acestui proces, formele de participare a cetățenilor la procesul decizional la nivel central.

Rezultatele cercetărilor noastre cu privire la participarea cetățenilor la procesul decizional demonstrează că autoritățile administrației publice centrale din Republica Moldova publică pe paginile web ale instituțiilor proiectele de acte normative pentru consultare, dar aceasta este o formă pasivă de participare a cetățenilor la procesul elaborare a actelor normative și, implicit, la procesul decizional. Această formă nu asigură un dialog și, cu atât mai mult, un parteneriat între autoritățile publice centrale și cetățeni. În acest context autoritățile publice trebuie să diversifice instrumentele, mecanismele de implicare a cetățenilor la procesul decizional, iar cetățenii trebuie să manifeste interes față de intențiile autorităților și soluțiile identificate.

Pornind de la ideea că decizia reprezintă o soluție pentru o anumită situație, problemă, care în final ia forma unui act cu caracter obligatoriu, ce are impact asupra cetățenilor, formele și instrumentele utilizate de către autoritățile publice centrale pentru implicarea cetățenilor în acest proces sunt determinante în identificarea celor mai eficiente mecanisme de implicare a cetățenilor în procesul decizional și evitarea disputelor între autorități și cetățeni. Or, dacă deciziile sunt luate la inițiativa și cu participarea cetățenilor, acestea exprimă nu doar voința autorităților, dar și voința cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Cîrnaț T. Drept constituțional. Chișinău, 2004.
2. Deliu T. Procesul decizional în administrația publică locală din Republica Moldova, Chișinău, 2004.
3. Matei L. Participarea cetățenească în luarea deciziei. Manual de instruire. București, 2002.
4. Mocanu V. Cetățeanul și procesul decizional local. Chișinău, 2004.
5. Muraru I.. Drept constituțional și instituții politice. București, 1998.
6. Murgescu D., Dumitrică C. Participarea cetățenească – mijloc de implicare a cetățeanului în procesul decizional. In: Sfera politicii, 2009, nr. 136.
7. Mureanu C. Societatea civilă și participarea politică în perioada de tranziție. În: Calitatea vieții, 1999, nr. 1-2.
8. Platon M. Administrația publică: curs universitar. Chișinău, 2009.
9. Sîmboteanu A. Reflecții asupra Programului de guvernare pentru perioada 2011-2014 din perspectiva modernizării administrației publice. Teorii și practice ale guvernării democratice. Sesiuni de comunicări științifice. Chișinău, 2011, p. 12-21.
10. Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Chișinău, 2013.
11. Șaptefrați T. Corelarea dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă. Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă și democratică. Tezele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău, 2005, p. 67-69.

12. Șaptefrați T. Eficiența administrației publice: criterii de apreciere și factori de influență. *Administrare publică*, 2010, p. 23-29.

13. Brodhag Ch. Information, governance et development durable. *International political science review*. Los Angeles, 2000 [214]; Cornwall A. Locating citizen participation. *IDS Bulletin*, 2002.

14. Sherry R. Arnstein's „A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

15. Джантуева Ф. Р. Доступ к информации – лучший индикатор развития гражданского общества («электронное правительство КБР»). *Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки»*, 2011, № 2, с. 226-229.

16. Карасев Д. В. Формы участия общественности в правотворческом процессе России. *Вестник СамГУ*, 2012, №8/1 (99), с. 247-252.

17. Манченко П. А. Проблемы правового закрепления принципа транспарентности (открытости) в законодательстве российской федерации и государств центральной и восточной европы. *Право и современные государства*, 2012, № 1.

IMPACTUL PANDEMIEI ASUPRA FENOMENULUI MIGRAȚIONAL

*Iulian PETCO,
doctorand, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In this article it is analyzed the problem of the international crisis in the public health system, caused by the spreading of the COVID-19 virus, which had an overwhelming impact on people's lives, especially on the process of migration. The measures imposed by the governments all around the world, had a negative influence on the opportunities for the migrants, who were perceived as the most vulnerable class and received the least protection from the authorities. This circumstances caused a tendency of repatriation of those emigrated and, on the other hand, a worsening of the poverty among their families.

Keywords: Republic of Moldova, migration, COVID, lockdown, social distancing, public health, crisis, unemployment, quarantine, pandemic, stay-home.

Migrația internațională s-a transformat într-o realitate a procesului politic, social-economic și cultural, devenind una din cauzele majore ale modificării societății la nivel național și mondial.

În anul 2020, infecția COVID-19 a cauzat o provocare cu impact și afecțiune globală, fiind determinată de un virus nou numit SARS-CoV-2, care a produs consecințe grave cu rezonanță majoră în domeniul social, economic și politic. Percepția socială, privind amenințarea bolilor infecțioase și a focarelor asupra sănătății publice la nivel global, a crescut mai mult ca oricând. În timp ce practicienii și teoreticienii aveau opinii diferite, această tensiune formată în societate de către populație reprezintă o amenințare terifiantă [1].

La 11 martie 2020 a fost declarată starea de urgență de către Organizația Mondială a Sănătății, care a fost echivalată cu debutul unei crize mondiale mai profunde decât orice alt eveniment similar în ultimii o sută de ani, fiind o experiență unică din toate punctele de vedere. În primul rând, în ceea ce privește numărul de persoane infectate, transmisibilitate și severitate clinică. Unicul fenomen, ce poate fi asociat în experiența istorică a omenirii ca fiind similar, este așa-numita „gripă spaniolă” din perioada anilor 1918-1920, care a afectat aproximativ o treime din populația globală de la acea vreme (aprox. 500 milioane de oameni), conducând la circa 50 de milioane de decese, în trei faze recurente [2, p. 2].

Prin urmare, se precizează faptul că, dacă s-ar repeta experiența din prima parte a secolului al XX-lea, criza COVID-19 ar putea avea o durată mai mare decât cea care a fost prevăzută de multe dintre guvernele statelor lumii și ar putea prezenta mai multe recurențe în următoarele 24 de luni. Raportat la evoluția recentă a COVID-19, statisticile oficiale puse la dispoziție de către statele lumii la sfârșitul lunii august 2020 arată faptul că, la nivel mondial, între lunile martie și august 2020, peste 25 milioane de persoane au fost infectate cu acest tip de coronavirus, dintre care aproximativ 860.000 și-au pierdut viața [3].

În vederea combaterii răspândirii rapide a COVID-19, guvernele statelor lumii au instituit, ca acțiune imediată, măsuri de distanțare socială, de reducere sau chiar de oprire a desfășurării unor activități economice, evenimente, precum și de interdicție a călătoriilor. Astfel, restricțiile au fost prevăzute, mai întâi, în China și ulterior în majoritatea statelor de pe glob, în funcție de evoluția pandemică pe teritoriul lor, măsuri precum interdicții cu privire la călătoriile de peste granițe sau, după caz, în interiorul granițelor, introducerea carantinei pentru sosirile internaționale (și, uneori, interne), izolarea la domiciliu pentru o perioadă de timp determinată. Mai exact, în conformitate cu informațiile oficiale, puse la dispoziție de către Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), la data de 8 iunie 2020, într-un număr de 220 de state, teritorii și zone au fost emise 65.692 de restricții de călătorie, 10% dintre acestea fiind introduse ca urmare a creșterii restricțiilor legate de cerințele medicale [4, p. 14-28].

Raportându-ne la statele membre ale Uniunii Europene (UE), și în cadrul acestora au fost adoptate măsuri menite să contribuie la combaterea răspândirii COVID-19, dar care au generat efecte negative profunde, în principal, asupra libertății de circulație, dar și asupra pieței forței de muncă și a economiei în ansamblul său. În luna martie a anului 2020, o serie de guverne europene, inclusiv cele ale României, Bulgariei, Austriei, Danemarcei, Germaniei, Franței, Italiei, Spaniei, Ungariei și Sloveniei au hotărât închiderea unilaterală a frontierelor cu țările vecine ale UE, anularea zborurilor internaționale, instituirea restricțiilor asupra mobilității considerate neesențiale și impunerea controalelor de frontieră, în încercarea disperată și urgentă de a stopa răspândirea coronavirusului. Acestor măsuri li s-au alăturat și altele, cum ar fi închiderea temporară a frontierelor externe ale UE pentru majoritatea celor în lipsă de reședință. În mod concret, din perspectiva mobilității, eforturile de combatere a COVID-19 au condus la reinstituirea controalelor la frontieră în regiunea Schengen și suspendarea oricărei călătorii considerate neesențială în interiorul UE. Practic, libertatea de mișcare – piatra de temelie a UE de aproape trei decenii, a fost înfrântă de pandemia COVID-19, fiind afectate drepturile inerente mobilității, atât ca urmare a acțiunilor naționale de combatere a coronavirusului, cât și din cauza ezitării lucrătorilor intra-UE de a călători într-o eră a incertitudinii și distanțării sociale [5].

În ansamblu, restricțiile de călătorie, așa-numitul lockdown, carantina și măsurile de distanțare socială, adoptate cu scopul de a reduce consecințele și răspândirea pandemiei, au provocat de fapt efecte adverse asupra calității vieții umane, fără ca acestea să fie analizate din punct de vedere al consecințelor colaterale. Aproximativ 88-115 milioane de persoane din toată lumea au fost readuse în condiții de sărăcie severă ca rezultat al crizei economice. În jurul lunii octombrie 2020, activitățile economice și rata de angajare mondială au luat o întorsătură neașteptată, deși acestea erau încă departe de nivelurile anterioare crizei, iar ca urmare perspectivele pe termen scurt au rămas incerte. Deținerea unui post de muncă nu a fost suficient pentru ca angajații să nu suferă din cauza pierderilor veniturilor în timpul perioadei pandemice. Conform Organizației Internaționale a Muncii, pierderile globale ale veniturilor din muncă au scăzut cu 10,7 % în timpul primelor trei sferturi ale anului 2020, în comparație cu aceeași perioadă a anului 2019. Suma estimată a pierderilor fiind evaluată la 3,5 trilioane USD, ce constituie 5,5 % din produsul intern brut global (PIB). Pierderea salariilor și câștigurilor de orice fel a fost esențială pentru situația lucrătorilor migranți, cauzând o frecvență înaltă de sărăcie prezentă în rândurile acestora [6].

Migranții angajați în sectorul muncii ilegale sunt cei vulnerabili în special pe perioada acestei crize. Nu numai că suferă de o pierdere a veniturilor și a locurilor de muncă, dar sunt și excluși din programele de securitate socială și de transfer de numerar, implementate de guvernele țării gazdă. Conform rezultatelor provizorii ale statisticilor germane privind migrația, numărul de persoane care au intrat în țară în prima jumătate a anului 2020 a scăzut cu 29%. Australia estimează că migrația netă va scădea de la 154.000 în anul financiar 2019-2020 la o pierdere netă de 72.000 în 2020-2021, o premieră după al Doilea Război Mondial. Eliberarea de noi vize și permise în țările Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) a scăzut cu 46% în prima jumătate a anului 2020, comparativ cu aceeași perioadă din 2019, înregistrând cea mai mare scădere înregistrată vreodată [7], [8].

Chiar dacă noile fluxuri de migrație și mișcările de refugiați au scăzut, criza a dus la o creștere a migrației de reîmpatriere. Inițial, blocajele și interdicțiile de călătorie au lăsat mulți lucrători migranți blocați în țările lor gazdă, incapabili să se întoarcă acasă. În plus, creșterea șomajului, în contextul restricțiilor stringente în materie de vize și de mobilitate, a cauzat o creștere suplimentară a migrației de întoarcere. Deja în 2019, numărul potențialilor repatriați a crescut la peste 6 milioane în UE-28 (care includea și Regatul Unit) și la 4,5 milioane în Statele Unite, iar în condițiile stării de urgență, create în anul 2020, tendința de reîmpatriere a crescut și mai mult [9, p. 22].

Respectiv, urgența în sănătate publică la nivel internațional a cauzat un haos pe întregul mapamond migrațional. Efectul a fost resimțit în fiecare stat în parte în mod diferit, în funcție de nivelul de pregătire al acestora într-o situație de urgență și criză. Pandemia a adus la suprafață nivelul de pregătire al guvernelor naționale în gestionarea situațiilor de urgență.

Actualmente, conform unor date statistice și sondaje sociologice, fiecare al treilea dintre moldovenii apți de muncă lucrează peste hotare, dintre care 90% sunt clandestini [10, p. 154-157].

Aproape un milion din cei 3,5 milioane de cetățeni ai țării sunt rezidenți în străinătate, iar remitențele pe care le trimit acasă reprezintă 16% din PIB-ul țării, sau aproximativ 1,2 mlrd USD pe an. Aceștia lucrează adesea în locuri de muncă slab calificate. Până la 70.000 dintre ei au puțină securitate în muncă și lucrează fără contracte formale. Ei locuiesc în țări cu risc ridicat de pandemie, precum Italia, Spania, Franța, Anglia și Israel. Pandemia globală COVID-19 i-a plasat în fața pierderii locurilor de muncă în imposibilitatea de a plăti chiria și lipsa asigurării de sănătate adecvate, fiind grav afectați de sistarea activităților economice [11, p. 48-51].

De menționat că provocările determinate de pandemia COVID-19 sunt legate de reîntoarcerea în țară a unei părți semnificative a diasporei.

În ce privește Republica Moldova, se face referire la sistemul național de protecție civilă, Ministerul Sănătății fiind responsabil pentru crizele legate de sănătate și pregătirea către o eventuală pandemie. Pregătirea și răspunsul la situații de urgență se bazează pe o rețea comprehensivă, intersectorială, transversală, cu responsabilități pentru supraveghere, inspecție, monitorizare, comunicare și executare. În cazul evenimentelor majore de sănătate publică, Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică (CNESP) este responsabilă pentru abordarea integrată a riscurilor și urgențelor de sănătate publică, implementarea măsurilor de prevenire și management, mobilizarea eforturilor în toate sectoarele și coordonarea activităților. Există planuri specifice pentru pregătire și răspuns la anumite evenimente de sănătate publică [12, p. 75].

Datele statistice ne confirmă faptul că aproximativ 1.000 de familii părăsesc lunar patria, iar această stare de lucruri a creat o diasporă puternică și adânc înrădăcinată în afara hotarelor țării noastre. Aproximativ 16% din PIB-ul țării este reprezentat de remitențele diasporei, o ancoră de salvare pentru multe familii care depind în totalitate de această sursă, iar de cele mai multe ori fiind unică. Fenomen esențial pentru economia statului.

Pandemia COVID-19 a impus modificări asupra acestui proces și pe teritoriul Republicii Moldova. Închiderea și blocarea instantanee aproape a tuturor frontierelor de stat, precum și alte restricții legate de COVID-19, au tulburat cursul realităților sociale a migranților moldoveni. În proporții de 55.000 dintre aproximativ 350.000 de migranți, pe termen scurt, au reușit să se întoarcă înainte de declararea la 15 martie 2020 a stării de urgență la nivel național în Republica Moldova.

Într-o economie, unde locurile de muncă sunt flexibile, temporare și se preferă angajarea contractanților independenți decât în economia națională full time, majoritatea migranților au suferit datorită faptului că sunt încadrați în câmpul de muncă după acest principiu part time, motiv fiind că este mai puțin apreciat din punct de vedere financiar și multe dintre locurile de muncă ale migranților au dispărut, fiindcă nu s-au mai regăsit în contextul pandemic, iar serviciile acestora au devenit nesolicitate.

Cea mai mare parte a celor care au fost lipsiți de sursa de venit și nu au primit compensații pentru a se putea susține pe timpul crizei sunt respondenții fără contracte de muncă, care lucrează „la negru”, mulți în baza pașaportului biometric moldovenesc. Astfel, conform sondajului realizat de Organizația Internațională a Migrației (OIM) în perioada 17 aprilie - 17 mai 2020 în 10 țări unde lucrează migranții din Republica Moldova, 43% dintre respondenții din această categorie nu mai au venituri de loc, în comparație cu 10% din respondenți care au indicat aceeași provocare, dar care au contracte de muncă pe perioadă nedeterminată, sau 33% dintre respondenții cu contracte pe perioadă scurtă și 27% dintre respondenții cu patente/contracte de prestare a serviciilor. Mai mult, dintre respondenții care și-au pierdut veniturile din cauza suspendării activității profesionale sau pierderii locului de muncă, cei mai afectați sunt muncitorii informali, care, dat fiind statutul lor, nu au fost eligibili pentru a primi ajutor de șomaj din partea țărilor gazdă, chiar dacă 83% din migranții moldoveni au declarat că urmările COVID-19 i-a afectat din punct de vedere al pierderii locului de muncă, a locuinței, veniturilor diminuate și au ajuns într-un blocaj de activitate și panică, conform Sondajului Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM).

Acesta a fost punctul de cotitură, care a schimbat viziunea moldovenilor asupra migrației, dacă până la pandemie munca peste hotare reprezenta pentru ei o șansă de supraviețuire, consecințele fenomenului COVID-19 a revelat poziția socială nefavorabilă a acestora, în special a angajaților

în „economia gig”, din moment ce studiile au demonstrat că 20% dintre migranții moldoveni în străinătate muncesc în condiții precare, 47% și-au pierdut locul de muncă sau a fost suspendat, în timp ce 57% dintre ei nu au primit nicio compensație/ajutor de șomaj.

În acest context, unul din liderii diasporei în Italia declară următoarele: „Statul Italian a emis două decrete «Îngrijește Italia» și «Venitul de urgență», care de fapt au discriminat migranții moldoveni. Aceste decrete prevăd suport social în timp de criză pentru anumite păături sociale din Italia, începând cu oameni de afaceri, familiile italiene, autoangajați, doar badantele nu au fost incluse în niciun fel”. (F, lider diaporă, Italia, 44 ani).

Această dezvăluire a situației a trezit dorința de a reveni acasă, și anume până la 30% dintre aceștia, echivalentul a 255.000 persoane au indicat intenția de a reveni cât mai curând posibil, iar 31% dintre cei care intenționează să se întoarcă (79.000 de persoane) au indicat că intenționează să rămână în Moldova pentru o perioadă mai lungă de timp. Întrucât migranții care se întorc în număr mare trebuie să facă față provocărilor relaționate procesului de reintegrare și identificare a noilor mijloace de trai, acest lucru va avea un impact semnificativ asupra șomajului, care poate crește până la 8,5%.

Odată cu agravarea situației precare a migranților peste hotare, familiile acestora din Republica Moldova, care depind totalmente de sursele financiare remise, sunt în pericol. Astfel, dacă nu ar primi remitențe, 23,4%, sau 224.000 de gospodării (30,5% în zonele rurale), ar fi plasate sub pragul sărăciei. Conform studiului elaborat de OIM, 17% dintre toți migranții au încetat deja să mai remită surse financiare familiilor, iar acest fapt va avea repercusiuni imediate pentru 37.500 de gospodării moldovenești care vor cădea sub pragul sărăciei (adică aproximativ 108.750 de persoane).

În acest context, 23% dintre respondenți au indicat că nu au bani suficienți pentru a acoperi cheltuielile de plată a ipotecii/chiriei, de întreținere și riscă să fie evacuați din locuință (26% bărbați vs. 20% femei), pe când 19% au convenit cu banca sau proprietarul locuinței să-și onoreze obligațiile financiare după ce trece criza (18% bărbați vs. 19% femei), alte 35% din respondenți au indicat că nu vor să răspundă la această întrebare.

Poziția migranților moldoveni în raport cu țara gazdă nu este una de avantaj, însă nici în raport cu patria aceștia nu s-au văzut protejați în această situație de forță majoră, astfel încât, întrebați despre suportul obținut de la autoritățile Republicii Moldova, 83% din totalul respondenților au indicat că nu au fost ajutați de către aceasta. Rata cea mai mare a respondenților care au declarat că nu au fost ajutați de autoritățile țării de origine sunt în Spania cu 100%, urmați de respondenții din Israel cu 93% și Portugalia 89% [13, p. 21].

Adică, anul pandemiei 2020 a adus modificări esențiale în domeniul procesului migrațional prin restricțiile dure de mobilitate internă și internațională impuse.

Contextul migrațional era perceput ca fiind o oportunitate de sporire a calității vieții umane, dar odată cu declararea stării de urgență în sănătate publică, acest profil al migranților a suportat modificări în sensul negativ al poziției sociale al acestora.

Pe măsură ce noile fluxuri de migrație sunt reduse la un flux și migrația de întoarcere crește, 2020 a devenit primul an din ultimele decenii, care a marcat o scădere reală a stocului de migranți internaționali. Pe fonul interdicțiilor de călătorie și a restricțiilor privind mobilitatea transfrontalieră, instituite din martie 2020 în mai multe țări, un număr mai mic de persoane au trecut granițele în primele șase luni ale anului 2020 - 2021.

Pentru cei reveniți în țara de origine, o soluție alternativă ar putea fi, de asemenea, oportunitățile de a „re-emigra” pentru a răspunde necesităților familiare, datorită neglijenței administrației publice centrale față de cetățenii reveniți acasă. Oportunitatea pierdută a statului este că nu poate valorifica potențialul celor reveniți, fiindcă aceasta reprezintă o șansă pentru Republica Moldova, mulți revin cu abilități și/sau surse pentru investiții. Programele naționale de angajare, procedurile de înregistrare și alte servicii trebuie să fie mai accesibile.

BIBLIOGRAFIE

1. Eckmanns T., Fuller H., Roberts S.L. Digital epidemiology and global health security. An interdisciplinary conversation. Life Sci Soc Policy 15.2, 2019.

2. World Bank Group, KNOMAD. Phase II: COVID-19 Crisis through a Migration Lens. Migration and Development Brief 33. Washington D.C., October 2020, p. 2.
3. https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm_campaign=homeAdvegas1? (accesat la 31 octombrie 2021).
4. Buda D. Impactul pandemiei COVID-19 asupra mobilității forței de muncă. Revista Transilvană de Științe Administrative 1 (46). Cluj-Napoca, 2020, p. 14-28.
5. Andriescu M. Under Lockdown Amid COVID-19 Pandemic, Europe Feels the Pinch from Slowed Intra-EU Labor Mobility. Migration Policy Institute. Washington D.C., 2020.
6. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart> (accesat la 29.10.2021).
7. https://www.destatis.de/EN/Press/2021/06/PE21_287_12411.html (accesat la 01.11.2021).
8. United Nations. Department of Economic and Social Affairs. International Migration 2020. Highlights. UN, 2020.
9. Organizația Internațională pentru Migrație. Evaluarea rapidă a OIM privind impactul COVID-19 asupra bunăstării migranților moldoveni: date empirice privind strategiile și contribuțiile migranților. OIM, 2020, p. 22.
10. Dulschi S. Particularitățile proceselor migraționiste naționale la etapa actuală. Teoria și practica administrării publice. Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale 22 mai 2020. Chișinău, AAP 2020, p. 154-157.
11. Spătaru T., Iurco O. Contribuția diasporei la formarea coeziunii sociale // Teoria și practica administrării publice. Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 22 mai 2020. Chișinău, AAP 2020, p. 48-51.
12. Spînu C., Sajin O. Digitalizarea supravegherii epidemiologice a infecției COVID-19. Chișinău, 2021, p. 75.
13. Organizația Internațională pentru Migrație. Evaluarea rapidă a OIM privind impactul COVID-19 asupra bunăstării migranților moldoveni: date empirice privind strategiile și contribuțiile migranților. OIM, 2020, p. 21.

FUNDAMENTAREA DIMENSIUNILOR OPTIME ALE UNITĂȚILOR ADMINISTRATIV-TERITORIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

Andrei RUSSU,
doctorand, Academia de Administrație Publică

SUMMARY

This article addresses the reorganization of the territorial-administrative structure of the Republic Of Moldova by substantiating the optimal dimensions of the territorial administrative units. The foundation of the optimal dimensions of the territorial administrative units of the Republic of Moldova implies the identification of an individualized spatial scenario, which will strengthen the economic aspect with the democratic one. In the absence of adopting an appropriate spatial scenario adapted to the needs of the Republic Of Moldova, territorial fragmentation will thwart territorial reform, substantiation of the optimal dimensions of territorial administrative units and the correlation between the socio-economic conjuncture with the consolidation of democracy at the local level.

Keywords: territorial reform, local public administration, area of administrative-territorial unit, architecture of local government, efficiency of local authority, public services, administrative capacity.

Reforma teritorială este una din cele mai dificile reforme de implementat. Aceasta provoacă reacții sociale din partea cetățenilor pe de o parte, și atinge interesele elitei politice locale pe de altă parte.

De câteva decenii, Republica Moldova se află în pragul unei reforme teritoriale. Din punct de vedere administrativ, Republica Moldova este organizată în 896 unități administrativ teritoriale (UAT) de nivelul I (sate, comune, orașe și municipii) și 35 unități administrativ teritoriale (UAT) de nivelul II (32 raioane, 13 municipii, unitatea teritorială autonomă Găgăuzia) [37]. În condițiile legii, prin intermediul unităților administrativ teritoriale se asigură administrarea chestiunilor publice în favoarea populației, în limitele teritoriului administrat.

Formarea unei unități administrativ-teritoriale este determinată de numărul populației [38] (cel puțin 1500 locuitori) pentru: a) organizarea administrativ-teritorială; b) stabilirea adecvată a potențialului administrativ pentru fiecare unitate administrativă în parte (cu referire la cheltuielile administrative care nu trebuie să depășească 30 la sută din suma totală a veniturilor proprii) [39].

Recentele studii în domeniu [40], atestă că peste 30% din UAT-uri de nivelul I au mai puțin de 1500 locuitori, iar circa 89% din UAT de nivelul I au o populație mai mică de 5000 locuitori. Concluziile acestor studii constată o discrepanță dintre prevederile legale și corespunderea acestora cu realitatea, fiind evidențiată fragmentarea excesivă a organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.

Cu referire la prevederile legale și concluziile formulate de experți, urmează de punctat și asupra multiplelor cauze și efecte, ce au un impact negativ asupra structurii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova. Indubitabil, fragmentarea teritorială excesivă, cu un număr mare de UAT mici și cu o bază fiscală mică, are repercusiuni asupra capacității administrative a comunităților locale, însă actualmente: 1) majoritatea UAT înregistrează mai puține încasări din sursele locale pentru finanțarea propriilor cheltuieli; 2) structura administrativ-teritorială a Republicii Moldova este influențată negativ de un dezechilibru fiscal pronunțat; 3) sunt alocate resurse financiare semnificative pentru finanțarea cheltuielilor administrative.

De asemenea, fragmentarea teritorială provoacă un șir de probleme pentru administrația locală, printre care: prestarea serviciilor publice locale la un nivel scăzut; ineficiență financiară; costuri de administrare ridicate; ineficiență capacității administrative, fiscale și instituționale, etc. În plus, fragmentarea excesivă a organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova reconfirmă necesitatea întreprinderii unor pași îndreptați spre implementarea reformei teritorial-administrative a Republicii Moldova.

Cu această ocazie, în diverse studii, au fost propuse și argumentate scenarii spațiale, care au la bază o structură formată din două niveluri de administrație publică locală pentru cele 896 localități existente în momentul de față. Unul din ele prevede[41]:

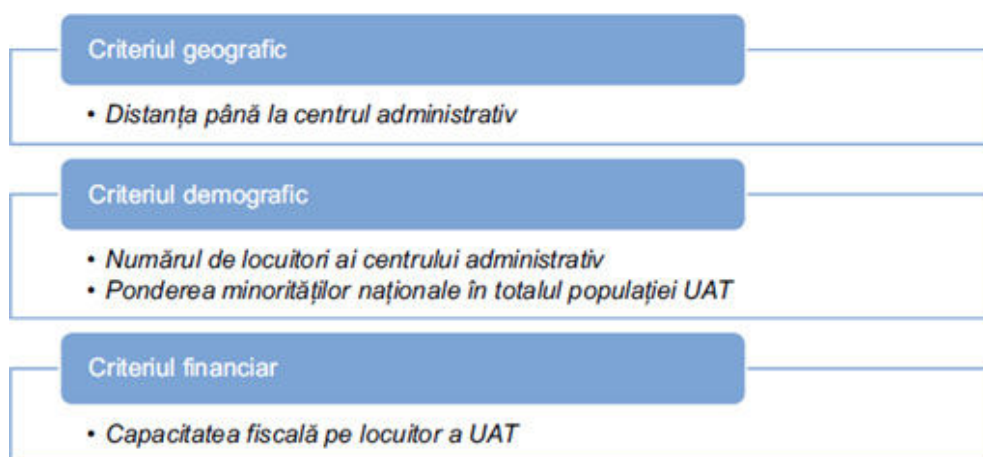
- în cazul UAT de nivelul I s-au propus 3 opțiuni de reorganizare:

- 1) scenariul moderat cu 231 UAT;
- 2) scenariul intermediar cu 154 UAT;
- 3) scenariul compact cu 93 de UAT.

- în cazul UAT de nivelul II s-a propus o singură opțiune de reorganizare (identică pentru fiecare din cele trei scenarii propuse), care presupune reorganizarea actualelor UAT de nivelul II în regiuni administrative, din contul actualelor regiuni de dezvoltare [42], și anume: Regiunea administrativă Nord, Regiunea administrativă Centru, Regiunea administrativă Sud, Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia, Municipiul Chișinău și Transnistria.

Aceste scenarii au fost formulate, reieșind din experiența altor state, în baza unui set de criterii și indicatori tehnici (Figura 1). Scopul acestor scenarii constă în identificarea celei mai optime structuri administrativ-teritoriale pentru Republica Moldova, în contextul realizării procesului de amalgamare teritorială. Acest proces presupune revizuirea și transferul competențelor funcționale între autoritățile publice locale de diferite niveluri pentru concentrarea eforturilor și capacităților APL de nivelul II pe dezvoltarea economică regională, conform politicilor de decentralizare și consolidare a autonomiei locale. În plus, experiența altor state denotă că aceste criterii și indicatori au stat la baza determinării celor 3 scenarii spațiale (moderat, intermediar, compact) pentru Republica Moldova.

Figura nr. 1 Criterii și indicatori pentru determinarea scenariilor spațiale.



Sursa: Studiul privind Scenariile de Reformă Administrativ Teritorială, GIZ Moldova.

Până la selectarea celui mai reușit scenariu spațial pentru Republica Moldova, acesta urmează a fi individualizat și adaptat pentru a corespunde la necesitățile populației. În caz contrar, scenariul adoptat va produce o abatere de la scopul urmărit, în sensul îndeplinirii calitative a sarcinilor autorităților publice locale în raport cu cetățenii.

Pentru aceasta, urmează de clarificat următoarele: 1) pașii care trebuie întreprinși pentru identificarea unui scenariu optim și adaptat la specificul și conjunctura social-politică Republicii Moldova pentru implementarea reformei administrativ-teritoriale; 2) modelul matematic de optimizare spațială, care reprezintă un instrument important și obiectiv pentru automatizarea procesului de amalgamare.

Pe lângă acestea, la adoptarea unui scenariu spațial individualizat pentru Republica Moldova cu utilizarea indicatorilor existenți disponibili (adică dimensiunea populației, capacitatea fiscală, veniturile totale, nivelul de dezvoltare al infrastructurii sociale), urmează să țină cont de un anumit grad de flexibilitate (inclusiv în cazul selecției centrului administrativ).

Pe cale de consecință, adoptarea unui scenariu spațial individualizat în lipsa unui grad de flexibilitate, inclusiv pentru selecția centrului administrativ, poate genera asemenea situații, precum: 1) centrul administrativ selectat nu are cea mai mare populație și nici cea mai mare capacitate fiscală la nivelul noii UAT amalgamate; 2) centrul administrativ selectat are cea mai mare populație, însă nu are cea mai mare capacitate fiscală la nivelul noii UAT amalgamate; sau 3) centrul administrativ selectat nu are cea mai mare populație, dar are cea mai mare capacitate fiscală la nivelul noii UAT amalgamate.

Astfel, prin determinarea gradului de flexibilitate admisibil, se va contribui la identificarea și determinarea unor soluții adecvate pentru fundamentarea dimensiunilor optime a UAT a Republicii Moldova în fiecare caz de amalgamare separat. Este evident că oricare din modelul spațial propus nu poate face obiectul unei alegeri subiective, mai ales în cazul în care cele trei criterii utilizate (distanța minimă față de restul UAT, capacitatea fiscală, populația) sunt distribuite între mai multe UAT amalgamate.

Drept urmare, se propune ca fundamentarea dimensiunilor optime a UAT a Republicii Moldova să se realizeze în baza unei metodologii de ajustare a scenariilor spațiale de reformă administrativ-teritorială. Prin intermediul unei asemenea metodologii se va crea o posibilitate adecvată și obiectivă, pentru evaluarea, ajustarea și optimizarea celor 3 scenarii propuse. În caz contrar, există riscul ca fundamentarea dimensiunilor optime a UAT a Republicii Moldova să se realizeze într-o conjunctură socio-economică care: a) va anihila consolidarea structurii teritorial-administrative a țării; b) va spori, în continuare, fragmentarea teritorială a țării.

În ceea ce privește numărul criteriilor și indicatorilor pentru determinarea scenariilor spațiale, acestea sunt identice pentru toate modelele spațiale analizate. Cu referire la populație, capacitate fiscală și distanță, experții Studiului privind Scenariile de Reformă Administrativ Teritorială consideră că acești indicatori nu pot fi exprimați numeric. Mai mult, în opinia experților, acești indicatori pot influența rezultatele amalgamării, în sensul că modelul nu poate lua în considerare diversele tensiuni teritoriale datorate tradițiilor locale.

În cazul unităților administrativ-teritoriale de nivelul II, nu au fost aplicate anumite criterii cantitative, cu toate acestea modelul de reorganizare propus în cazul lor se bazează pe câteva aspecte, și anume:

- viziunea pentru viitoarele APL de nivelul II sub aspectul rolului și funcțiilor acestora;
- corelarea modelului de optimizare a UAT de nivelul II cu scenariile propuse pentru reorganizarea UAT de nivelul I;
- corelarea modelului propus cu standardele UE NUTS și regiunile statistice stabilite de Republica Moldova în conformitate cu acestea;
- prevederile constituționale care prevăd existența a două nivele ale administrației publice locale (astfel, opțiunea cu un singur nivel al administrației publice locale este mai puțin fezabilă, întrucât ar presupune modificarea legii supreme).

Opțiunile aferente scenariilor spațiale pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II sunt influențate de viziunea cu privire la noul sistem al administrației publice locale, și implicit, de rolul și funcțiile autorităților APL de ambele nivele. Astfel, în cazul în care autoritățile APL de nivelul II urmează să devină structuri responsabile, în principal, de dezvoltarea economică, dezvoltarea regională, infrastructura regională majoră, atunci cea mai viabilă opțiune, în acest sens, este ca actualele regiuni de dezvoltare: Centru, Nord, Sud, UTA Găgăuzia, mun. Chișinău și Transnistria [43], să devină regiuni administrative. În cazul în care se urmărește ca autoritățile APL de nivelul II să fie în continuare o compensare a lipsei de capacități suficiente în cadrul UAT de nivelul I, atunci un scenariu de alternativă ar putea, eventual, să presupună crearea unor raioane mai mari, prin comasarea a 2-4 raioane actuale, conform modelului aplicat în cadrul reformei administrativ-teritoriale din 1998, când țara a fost împărțită în nouă județe, un municipiu și două unități teritoriale cu statut juridic special.

Opțiunea pentru reorganizarea UAT de nivelul II este în strânsă legătură cu scenariul ales pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I. Ținând cont că amalgamarea UAT de nivelul I va duce în timp la o consolidare a capacităților acestora, va fi posibilă preluarea graduală a unor competențe din domeniul educației, asistenței sociale, cultură, realizate de actualele UAT

de nivelul II. Acest fapt presupune, pe de o parte, o reducere a distanțelor dintre autoritățile care furnizează servicii și cetățeni/beneficiari, iar pe de altă parte, o diminuare a rolului APL de nivelul II în compensarea lipsei de capacități în cadrul actualelor UAT de nivelul I.

Suplimentar la aceasta, de menționat că, în anul 2014, la solicitarea Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, cu suportul ONU, a fost realizat raportul de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE – NUTS [44]. În cadrul raportului au fost analizate mai multe opțiuni pentru regiunile statistice, însă printr-un act normativ al Republicii Moldova [45] s-a optat pentru ca nivelul NUTS să corespundă actualelor regiuni de dezvoltare. La nivel european [46] este prevăzut ca, printre cerințele de bază pentru NUTS, acestea să fie create dintr-o singură unitate administrativ-teritorială sau prin agregarea mai multor unități administrativ-teritoriale mai mici, prin urmare cea mai oportună soluție este ca actualele regiuni de dezvoltare să devină regiuni administrative. Această soluție pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul II a fost susținută și de studiile anterioare privind structura administrativ-teritorială optimă pentru Republica Moldova.

În contextul celor expuse mai sus, scenariile spațiale referitoare la structura administrativ-teritorială propuse în cadrul studiilor sunt justificate și valide din punct de vedere tehnic. Respectiv, acestea urmează a fi supuse unui proces de validare participativ, pentru implementarea reformei administrativ-teritoriale într-un format care va consolida democrația și sporirea potențialului economic a UTA. Scenariul optim, în acest sens, este scenariul intermediar cu 154 UAT.

Însă, implementarea în formulă inițială, chiar și a scenariului intermediar, a structurii administrativ-teritoriale a Republicii Moldova va influența negativ unele aspecte fundamentale ale unui stat de drept. Reforma va avea un caracter forțat, cu impact negativ asupra factorului participativ a populației în luarea deciziilor. O parte din economii de scară vor fi acumulate din contul democrației. Prin dificultatea ajustării aspectului economic cu cel democratic, și prin amalgamare forțată, reforma teritorială poate imprima indirect unele elemente ce contravin prevederilor constituționale. De exemplu ale prevederilor art. 113 alin (3) din Constituție, care prevede, că „Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune”. Prin neglijarea factorului participativ al populației în luarea deciziilor, se va dezechilibra aplicarea necondiționată a principiilor prevăzute în legislația Republicii Moldova, inclusiv în Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Din acest considerent, consolidarea democrației în coraport cu sporirea potențialului economic a UAT a Republicii Moldova reprezintă formula care va asigura cu succes realizarea reformei teritorial-administrative. Mai mult, acest lucru va contribui la realizarea amalgamării teritoriale, cu respectarea prevederilor legale și principiilor fundamentale ale unui stat de drept.

Studiul GIZ oferă argumente tehnice, bazate pe formule matematice. Este necesară o ajustare a acestora la realitățile fiecărei UAT în parte, care va fi posibilă după o consultare publică complexă, cu implicarea tuturor actorilor acestui proces, nu în ultimul rând a societății civile. Consultările publice vor evidenția așteptările reale ale fiecărui participant al reformei și, cel mai important, va pregăti opinia publică pentru acceptarea de către societate a unui scenariu sau, posibil, conturarea unui scenariu mixt între cele 3 propuse prin: 1) individualizarea unui scenariu spațial referitor la structura administrativ-teritorială; 2) combinarea optimă a aspectului democratic cu cel economic. Drept urmare, va fi posibil de elaborat metodologia concretă de implementare a reformei și adoptarea deciziei politice de inițiere a acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. [37] Legea nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă, publicată la 02.03.2007. Monitorul Oficial al Republicii Moldova.
2. [38] ibidem.
3. [39] Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, publicată la 16.02.2007. Monitorul Oficial al Republicii Moldova.
4. [42] Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, publicată la 16.02.2007. Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

5. [43] ibidem.
6. [45] Hotărârea de Guvern nr. 570 din 19.07.2017 cu privire la aprobarea Nomenclatorului unităților teritoriale de statistică al Republicii Moldova, publicată la 21.07.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova.
7. [46] Regulamentul (CE) Nr. 1059/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 Mai 2003 privind instituirea unui nomenclator comun al unităților teritoriale de statistică (NUTS).
8. [40] Studiul privind scenariile de reformă administrativ-teritorială, elaborat cu suportul Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ), mun. Chișinău, 2018. https://cancellaria.gov.md/sites/default/files/studiul_privind_scenariile_de_reforma_administrativ-teritoriala_elaborat_in_decembrie_2018.pdf
9. [41] ibidem.
10. [44] Bremsmits, Raivis et al. (2014), Raport de fezabilitate vizând alinierea Republicii Moldova la clasificarea statistică teritorială la nivelul UE – NUTS, UNDP, August 2014.

INFLUENȚA PROCESELOR DE EUROPENIZARE ASUPRA AUTONOMIEI LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

*Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The paper aims to present in a synthesized way the impact of the Europeanization processes on local autonomy in the Republic of Moldova. The topic is treated in a large manner taking into consideration the general administrative reform framework, focusing at the same time on elements of local autonomy and the influence of the achieving the priorities assumed by the Republic of Moldova towards the development partners. The article reflects the main actions and results of the implementing the Agreements with the European Union. Also it is provided an analysis of the influence of the Council of Europe's recommendations regarding local autonomy in the Republic of Moldova in the light of the European Charter of the Local Autonomy.

Keywords: local autonomy, European Union, public administration reform, Europeanization, local authorities, impact, administrative system, Republic of Moldova.

Procesul de tranziție a autonomiei locale din Republica Moldova este puternic influențat de etapele de europenizare a țării privind domeniul administrației publice în complexitatea sa. Încă de la independență, Republica Moldova și-a exprimat dorința de adoptare a principiilor democratice și aderarea la structurile europene, mai ales – Uniunea Europeană. Scopul articolului este de a evidenția impactul proceselor de europenizare asupra autonomiei locale din Republica Moldova, prin elucidarea rezultatelor acțiunilor întreprinse, cât și formularea restanțelor în domeniul administrației publice locale din Republica Moldova.

Apartenența țării la Consiliul Europei, începând cu 1995, este evidentă, astfel fiind puse bazele autonomiei locale în Republica Moldova, având drept fundament reglementările europene. În perioada următoare (2021–2024), Consiliul Europei va asista țara în implementarea reformelor legislative și instituționale în domeniile drepturilor omului, statului de drept și democrației. Cu referire la consolidarea guvernării democratice și promovarea inovațiilor, Consiliul va facilita dialogul între reprezentanții statului și autoritățile raionale și locale. De asemenea, urmează suport în introducerea managementului resurselor umane moderne și adaptate la dimensiunea de gen. Acest aspect este foarte important, întrucât domeniul resurselor umane în administrația publică, și mai ales cea locală, are nevoie de reformare. În perioada anilor 1998 – 2019, Consiliul Europei a influențat sustenabil evoluția autonomiei locale din Republica Moldova prin recomandările emise și rapoartele de monitorizare a respectării prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. În consecință, o serie de norme legale au fost completate și îmbunătățite, iar reformele majore au fost fie recomandate (cea din 1998), fie criticate (cea din 2003). Ca rezultat al ultimelor rapoarte de monitorizare, Guvernul Republicii Moldovei a semnat o foaie de parcurs pentru anii 2021 – 2023, pentru a asigura funcționarea democrației locale. Întrucât Strategia națională de descentralizare din 2012 nu mai este una de referință, este nevoie de o nouă abordare, ce ar consta în pregătirea unui pachet concret și fezabil. În context, Congresul Autorităților Locale și Regionale din Europa recomandă elaborarea și aprobarea de către Guvern, până în octombrie 2023, a proiectului de document strategic în domeniul consolidării autonomiei locale.

Se observă, ca și în cazul recomandărilor precedente, că rămân valabile acțiunile privind consolidarea unei platforme de comunicare și consultare a opțiunilor de politici publice din domeniul administrației publice locale cu reprezentanții acesteia, precum și prezentarea permanentă a numărului de proiecte ce au fost consultate și vizează interesele autorităților locale; revizuirea și clarificarea sistemului de competențe locale. Partenerii europeni constată, în mod repetat, că rolul și numărul raioanelor sunt un alt subiect de controversă și recomandă, la fel ca în cazurile precedente, înființarea de către Cancelaria de Stat a unui grup de lucru care să elaboreze modi-

ficările necesare ale cadrului legal pentru a clarifica și distinge, în mod clar, responsabilitățile autorităților de primul și al doilea nivel. Acțiuni de intervenție sunt recomandate și în domeniul alocării resurselor financiare, pentru a corespunde cu funcțiile autorităților publice locale, revizuirea sistemului de remunerare pentru angajații administrației locale pentru a reduce decalajul între salariile autorităților centrale și personalului la nivel local.

Aspirațiile europene ale Republicii Moldova se materializează treptat în baza Acordurilor cu Uniunea Europeană începând cu 1994, care se referă inclusiv la sfera administrației publice locale. Vorbim în special despre perioada începând cu anii 2005-2006, când procesele naționale aveau la bază, cel puțin formal, Planul de Acțiuni din 2005. Acesta din urmă a inclus măsuri de consolidare a autoadministrării locale, în conformitate cu standardele europene, inclusiv în ceea ce privește managementul bugetelor locale de către autoritățile publice locale și atribuirea competențelor bugetare, dar și instruirea colaboratorilor din cadrul autorităților administrației publice, în special a celei locale. Noul cadru juridic de colaborare cu Uniunea Europeană a fost inițiat în 2008 și semnat în 2014. Dezideratul european a început să se evidențieze mai ales în 2009, reflectându-se inclusiv asupra programului de guvernare. Chiar dacă mai mult din considerente politice, totuși formal aceasta a devenit un scop de guvernare cu impact puternic, inclusiv în planificarea strategică națională, cuprinzând și domeniul autonomiei locale.

Autonomia locală se regăsește, în mod indirect, drept unul dintre obiectivele de bază ale Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Acordul pune accent pe consolidarea capacităților administrative la nivel central și local, în planificarea, evaluarea și punerea în aplicare a politicilor în conformitate cu reglementările și cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene, iar unul dintre principii este respectarea integrității și a intereselor comunităților locale. Pentru realizarea angajamentelor asumate prin acordurile cu Uniunea Europeană, Republica Moldova a aprobat un șir de planuri naționale de acțiuni și alte documente de suport. Realizarea fiecărui acord a fost monitorizată și raportată. Procesul de implementare a angajamentelor nu a fost și nu este unul simplu pentru țara noastră.

Cu toate că reforma administrației publice reprezintă una dintre prioritățile de bază ale colaborării cu Uniunea Europeană, acțiunile de reformare au devenit mai vizibile abia în 2016. Fiind aprobată o nouă Agendă de Asociere pentru perioada 2017-2019 [2], au fost stabilite obiective ambițioase la capitolul reformei administrației publice: modernizarea serviciilor publice, crearea unui corp de funcționari publici profesioniști, bazat pe principiul responsabilității manageriale și promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici. Un șir de acte normative și strategii, în special Strategia de reformă a administrației publice pentru 2016 – 2020, au fost elaborate, consultate și aprobate în sensul reformării administrației publice atât la nivel central, cât și local. Însă, într-un final s-a reușit doar reformarea administrației centrale – pusă la îndoială încă de mulți specialiști. În vederea instruirii și consolidării capacităților funcționarilor publici, de asemenea, au fost aprobate mai multe programe și desfășurate diverse traininguri tematice. Un progres aparte a fost înregistrat în ceea ce privește modernizarea serviciilor publice. Pe de altă parte, autoritățile Republicii Moldova au implementat doar 23,9% din Planul național pentru 2015-2016 [5].

Documentul „Analiza comună a Uniunii Europene - Programare în Republica Moldova până în 2020” specifică la capitolul „Guvernarea locală”, definirea constituțională a autonomiei locale și anunță clar că art. 107 impune statului să respecte principiile: autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilitatea administrației locale și consultarea cetățenilor în chestiuni de importanță locală. Puse împreună, combinate cu Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020” și Strategia Națională de Descentralizare, acestea reprezintă angajamentele recunoscute la nivel superior: necesitatea modernizării sistemului de administrație publică, conform principiilor din Carta Europeană privind autonomia locală. În același timp, capitolul „Guvernare democratică și administrație publică”, evidențiază importanța Strategiei privind reforma administrației publice, dar pe de altă parte – analizează lipsa unui cadru strategic general credibil și a unui instrument de conducere. Mai mult, se observă o aparentă lipsă de proprietate națională în ceea ce privește conducerea reformelor structurale și trecerea la un nivel mai puternic și profesional și administrația publică meritocratică. Lipsa costurilor politicilor legate de reformă în cadrul de cheltuieli bugetare pe termen mediu reprezintă o omisiune gravă, având în vedere amploarea

reformelor planificate. Transparența și responsabilitatea în luarea deciziilor și implementarea politicilor sunt îngreunate de lipsa monitorizării și a sistemelor de evaluare. Acest lucru este valabil și pentru cadrul strategic, al cărui termen s-a finalizat și nu au fost publicate rapoarte de monitorizare și evaluare. Iar, după mai mult de douăzeci de ani de punere în aplicare a condițiilor preliminare de descentralizare și guvernare locală, scopurile preconizate au fost atinse doar parțial.

Gradul de realizare a acțiunilor programate a fost unul scăzut. Însă, printre cele mai importante acțiuni de reformă implementate a fost adoptarea unui set de amendamente la Legea finanțelor publice locale. Aceste modificări stabilesc un nou tip de relație financiară între administrația publică centrală și locală, între administrațiile de primul și al doilea nivel, asigurând un grad mai mare de independență a autorităților locale. Totuși capacitatea fiscală redusă, fragmentarea teritorială excesivă, capacitățile administrative limitate continuă să fie probleme care subminează asigurarea unei autonomii locale veritabile.

Rapoartele partenerilor de dezvoltare arată că aceste reforme nu vor putea fi duse la bun sfârșit, dacă nu vor fi depuse eforturi suplimentare pentru consolidarea instituțiilor și a proceselor de business atât în cadrul autorităților centrale, cât și în cele locale [1, p. 47]. Merită de menționat că în formularea și stabilirea acțiunilor strategice din domeniu s-a ținut cont de constatările și recomandările partenerilor de dezvoltare, inclusiv rezultatele Studiului „Principiile administrației publice” al Programului SIGMA, principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale, dar și de bunele practici și standardele stabilite la nivelul țărilor Uniunii Europene, cum ar fi Ghidul metodologic privind calitatea administrației publice și studiile OECD.

Evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a Planului de acțiuni pentru 2017-2019 indică un nivel de implementare de 71,56%. [6, p.3] Cu referire la „Reforma administrației publice”, nivelul de realizare a acțiunilor este de 83%. Impactul acestor procese se explică prin Noul Cod administrativ, ce reglementează activitatea instituțiilor administrației publice, relațiile interinstituționale, precum și relațiile dintre instituții și cetățeni. Un alt efect pozitiv reprezintă primele tentative de introducere a unui sistem de salarizare transparent și mai competitiv, prin Legea nr. 270 din 2018, care presupune creșterea motivării personalului din serviciul public, atractivitate sporită pentru tinerii specialiști, garantarea păstrării venitului salarial total și ajustării anuale ascendente a salariilor în sectorul bugetar, cel puțin la nivelul inflației [6, p. 26]. Evident că acest lucru este discutabil, întrucât continuă să existe diferențe mari în nivelul de remunerare și motivare a resurselor umane din administrația de nivel central și local. În vederea dezvoltării instituționale și funcționale a autorităților publice și pentru a spori eficiența activității acestora, au fost organizate o serie de instruirii, la care au participat peste 600 persoane de la nivel local. Totodată, s-a pus un accent sporit asupra cadrului strategic de dezvoltare la nivel local, în această perioadă fiind aprobate 20 strategii locale și planuri strategice de dezvoltare socio-economică la nivel de raion și 8 – municipiu. Considerăm aceste acțiuni mai degrabă de suport, nu de esență în contextul realizării reformei asumate.

Cu toate acestea, rapoartele alternative atrag atenția că reforma administrației publice a înregistrat progrese moderate privind consolidarea capacității instituționale, la implementarea politicilor, la utilizarea eficientă a resurselor bugetare și la prestarea serviciilor calitative pentru toți cetățenii. Acțiunile implementate de autorități au fost limitate și nu au putut realiza integral obiectivele ambițioase ale Agendei de Asociere la acest capitol. Astfel devine necesară fortificarea cadrului strategic pentru implementarea reformei administrației publice – inclusiv demararea reformei la nivel local va fi esențială [3].

Fiind o prioritate, reforma sistemului administrativ este mereu pe agenda comună a Republicii Moldova și Uniunea Europeană, inclusiv din perspectiva administrativ-teritorială încadrată într-un context cuprinzător al descentralizării. După cum se arată și în Raportul din 2020 al Parlamentului European, se evidențiază necesitatea unei cooperări mai aprofundate și mai largi între autoritățile locale, a unui număr redus de autorități locale și a unor măsuri suplimentare, pentru a le asigura o mai mare independență și a reduce costurile de funcționare [7].

Dezvoltarea locală, cooperarea regională și transfrontalieră reprezintă un alt domeniu-cheie susținut de Uniunea Europeană și cu impact asupra autonomiei locale. Capacitățile autorităților publice locale reprezintă un domeniu ce necesită suport direct și practic prin instrumente con-

crete de exercițiu de capacitate. Inspirat din experiența europeană, au fost promovate politici și stimulente pentru cooperarea inter-municipală pentru serviciile publice locale. Prin transpunerea bunelor practici din țările europene, mai multe localități au aplicat bugetarea participativă și au implementat inițiative civice din surse publice. Un alt instrument este abordarea LEADER (legături între acțiuni pentru dezvoltarea economiei rurale). În perioada 2018 – 2021 au fost implementate aprox. 1000 micro-proiecte în cadrul Grupurilor de Acțiune Locală. Instituționalizarea instrumentului dat a impus modificarea cadrului legal și normativ la nivel național. Aceste actualizări au creat, direct, oportunități pentru autoritățile din Republica Moldova de a acționa autonom și de asociere, așa cum prevede Carta Europeană a Autonomiei Locale. O altă abordare inspirată din practicile europene este revitalizarea urbană. Autoritățile locale reușesc astfel să elaboreze și să implementeze în mod participativ Programe de Revitalizare Urbană (aprox. 20 de orașe au elaborat), prin prisma autonomiei locale (din perspectiva resurselor locale, a procesului decizional, a stabilirii și dezvoltării parteneriatelor la diferite niveluri, etc.). Proprietarul și conducătorul procesului de revitalizare este autoritatea publică locală, de aceea ar trebui să aibă o autonomie locală funcțională reală în toate.

În același context, impactul europenizării este unul direct asupra dezvoltării locale, în consecință și a autonomiei locale, prin intermediul proiectelor finanțate, care în perioada 2014-2019 s-a ridicat la peste 429 de mln. euro în calitate de suport direct bugetar, asistență tehnică și suport pentru proiecte. Adicional, statele-membre ale Uniunii Europene au oferit peste 205 mln. euro prin intermediul programelor bilaterale de dezvoltare. [4] În ultimii ani, Uniunea Europeană a adaptat paradigma de suport, orientând sursele financiare mai mult direct spre nivelul local. Acest lucru responsabilizează nivelul local, ceea ce contribuie la sporirea capacităților locale și reprezintă un instrument viu de exercitare a autonomiei locale.

Procesul de negociere a unei Agende de Asociere cu Uniunea Europeană a fost demarat în 2020, însă este necesară eliminarea restanțelor la implementarea angajamentelor asumate de Republica Moldova, în cadrul Acordului de Asociere.

În concluzie, observăm impactul pozitiv al proceselor de europenizare asupra cadrului legal și instituțional, privind autonomia locală din Republica Moldova, care a fost reformat și îmbunătățit pe parcurs, conform cerințelor europene. Acest proces de adoptare a standardelor democratice necesită timp și efort consolidat pe plan național. De asemenea, Uniunea Europeană creează mecanisme de cooperare transfrontalieră și dezvoltare a capacităților la nivel local – factori foarte importanți de susținere a procesului de europenizare. Cu toate acestea, se evidențiază tot mai mult necesitatea implementării reformei administrației publice – restanța majoră înregistrată de Republica Moldova până acum. Direcțiile urgente de intervenție țin de organizarea teritorial-administrativă, clarificarea competențelor dintre nivelurile administrației locale, îmbunătățirea sistemului de personal la nivel local etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Groza I., Rusu I., Ghilețchi S., Raport Alternativ nr. 4, 2018, Planul Național de Acțiuni privind implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - UE PNAIAA II (2017- 2019), IPRE, 11 martie 2019, Chișinău.
2. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017–2019, nr. 1472 din 30.12.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 31.03.2017, nr. 103- 108.
3. Lupușor A., Pinteș D. et al., Raport alternativ: Acordul de Asociere UE-Moldova. Cinci ani de implementare (2014-2019): Progrese. Constrângeri. Priorități. Expert Grup, Chișinău, 2019, 56 p.
4. Platforma pentru Gestionarea Asistenței Externe. Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova, 2021. <http://amp.gov.md/>
5. Raport III privind procesul de implementare a Acordului de Asociere RM-UE, 28.04.2016, masa rotundă de analiști Institutului pentru Politici și Reforme Europene (IPRE).
6. Raport privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019. Guvernul RM, Chișinău, 2020.

7. Report on the implementation of the EU Association Agreement with the Republic of Moldova. [online] P9_TA(2020)0279. European Parliament resolution of 20.10.2020 (2019/2201(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0279_EN.pdf

PLANIFICAREA STRATEGICĂ ȘI ROLUL ACESTEIA ÎN MANAGEMENTUL ORGANIZAȚIONAL AL AUTORITĂȚILOR PUBLICE

Vasile TOMUZ,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Strategic planning in public institutions is a process of improving performance, creating a relevant organizational structure and increasing the level of institutional, departmental and individual responsibility. Planning involves increasing decision-making transparency and communication between managers, employees and stakeholders.

Keywords: *strategic planning, organizational development, strategic management, strategy, public institution.*

În secolul XX, organizațiile sunt supuse proceselor de schimbare cu o frecvență și intensitate tot mai mare. Complexitatea mediului și dinamica mare a componentelor sale le obligă să-și evalueze permanent situația, în contextul în care-și desfășoară activitatea și să reacționeze sau să acționeze anticipat la provocările cu care se confruntă. Schimbările își au sursele în factori de ordin extern sau intern pentru o organizație și pot să fie de natură să genereze doar o ușoară ajustare a acesteia, din punct de vedere funcțional și structural sau, din contră, poate să conducă la o re proiectare de esență a acesteia.

Pentru a fi eficace, organizațiile trebuie să aibă capacitatea de a conduce incertitudinea din mediu, iar prognoza și planificarea sunt activități cu importanță majoră, strâns legate de schimbările din mediu. Indiferent de natura schimbării din mediu, căreia organizația trebuie să-i facă față, o organizație care nu are un plan, va eșua, mai devreme sau mai târziu. Planificarea poate atenua efectele adverse ale schimbărilor din mediu [2, p. 35]. Planificarea este un proces prin care organizațiile încearcă să anticipeze schimbările și să se adapteze, în așa fel, încât să asigure atingerea obiectivelor organizaționale. Mulți teoreticieni ai managementului consideră că planificarea reprezintă cea mai importantă sarcină a managerilor.

Există o adevărată avalanșă de idei și dezbateri pe tema planificării strategice. Pe parcursul ultimei decade a mileniului, rolul planificării strategice a căpătat un nou înțeles, odată cu atenția acordată auto-guvernării democratice și societății civile, precum și datorită conștientizării din ce în ce mai mari a nevoii și importanței participării mai largi la evenimentele și activitățile ce privesc comunitatea. Procesul planificării strategice este foarte divers. Acesta este un semn bun și provoacă utilizatorii să își creeze propria lor abordare, folosind o mulțime de modele disponibile. Nevoia de a fi creativ și vizionar se manifestă nu numai în ce privește conținutul viziunilor și planurilor, dar și în procesul de creare a lor.

Primele etape ale abordării strategice în instituțiile publice au însemnat mai mult planificare, decât management. Deciziile strategice sunt fundamentale; afectează natura și direcția activităților și viitorul organizației; au limite de natură politică și constituțională. În 1980, savanții Olsen și Eadie elaborează un model de planificare strategică în sectorul public, care seamănă cu planificarea strategică a afacerii. [1,p.65] Planificarea strategică avea tendința să ignore factorul uman, dar acesta este unul dintre cei mai importanți factori pentru managementul strategic. Toate nivelurile ierarhiei trebuie implicate în managementul strategic, pentru că altfel nu simt că face parte din munca lor, îl percep ca pe ceva extern scopurilor lor.

Subiectul managementul strategic, de-a lungul anilor, a fost abordat de un șir de cercetători și savanți.

J. B. Bryson elaborează, în anul 1988, propriul model de planificare strategică pentru sectorul public, care se constituie din următoarele etape: [3, p. 87]

- inițierea și acordul asupra unui proces de planificare strategică;
- identificarea mandatelor organizației în raport cu legea;
- clarificarea misiunii și valorilor organizației; evaluarea mediului extern;
- evaluarea mediului intern;
- identificarea chestiunilor strategice cu care se confruntă organizația;
- formularea strategiilor de abordare a chestiunilor strategice;
- precum și stabilirea unor viziuni eficiente asupra organizației, pentru viitor. Un model de planificare strategică pentru sectorul public este elaborat și de către cercetătorii Osborne și Gaebler, model ce reprezintă o prelucrare a modelului lui Bryson și care cuprinde următoarele etape:
- analiza situației interne și externe a organizației;
- diagnosticarea, adică identificarea problemelor esențiale, cu care se confruntă organizația;
- definirea misiunii fundamentale a organizației; articularea scopurilor de bază ale organizației;
- crearea unei viziuni cum arată succesul;
- dezvoltarea unei strategii pentru realizarea viziunii și scopurilor;
- stabilirea unor repere temporale, adică a unui orar;
- măsurarea și evaluarea rezultatelor [4, p. 82].

În opinia cercetătorului H. Mintzberg, procesul de planificare strategică este considerat a fi indispensabil organizațiilor, pe motiv că organizațiile trebuie să planifice pentru a-și coordona activitățile, întrucât planurile și planificarea pot servi ca mecanisme importante pentru a reuni activitățile dispersate și a garanta că viitorul este corect înțeles și luat în considerare.

Conținutul procesului de planificare strategică de marketing în domeniul serviciilor publice. Planificarea strategică, reprezentând o activitate de tip bugetar, s-a răspândit rapid în perioada anilor '60 ai sec. XX, devenind o metodă solidă de management, ancorată în realitățile unui număr mare de întreprinderi, spre mijlocul anilor '70 ai aceluiași secol [12, p. 43].

Mintzberg scrie despre subiectele managementului și strategiei de afaceri, cu peste 150 de articole și cincisprezece cărți pe numele său. Cartea sa seminală, „Creșterea și căderea planificării strategice”, critică unele dintre practicile planificării strategice de astăzi [12, p. 73].

În viziunea lui M. McDonald, planificarea strategică reprezintă „...procesul prin care se formulează obiective și strategii pe termen lung, pentru întreaga companie sau pentru unitatea strategică de activitate, prin punerea în legătură a resurselor cu oportunitățile existente” [11, p. 70]. M. McDonald explică mai profund ceea ce presupune planificarea de marketing și, anume, „utilizarea planificată a resurselor de marketing în vederea realizării obiectivelor de marketing.” Pentru Kenneth J. Cook planificarea strategică sau planul strategic reprezintă „viziunea întreprinderii referitoare la poziția și rolul său în viitor” [8, p. 12].

Ph. Kotler menționează că „planificarea strategică reprezintă procesul managerial de stabilire și menținere a unei relații viabile între obiective, pregătirea angajaților și resursele unei organizații, pe de o parte, și conjunctura pieței, pe de altă parte” [10, p. 103].

Dacă secolul al XX-lea a fost secolul revoluției organizațiilor, secolul XXI este cu atât mai mult secolul organizațiilor, afirma profesorul Cătălin Zamfir [6, p.12]. Autorul face referire la faptul că aproape toate acțiunile sociale de dezvoltare au loc în și prin organizații și la nevoia de reformă profundă a instituțiilor publice, care au cunoscut o extindere spectaculoasă urmată de o criză a eficienței lor. „Viitorul este tot mai mult o stare de construit. Credem că instituțiile publice suferă, din acest motiv, o restructurare profundă. Tradițional ele se concentrau pe soluționarea problemelor curente, aplicând legislația [...]. În ultimul timp instituțiile publice se orientează spre schimbarea socială printr-un efort organizat, desfășurat în timp. De la aplicarea legislației pentru soluționarea problemelor punctuale la dezvoltarea de programe/proiecte. O nouă competență este necesară. Orientarea spre construirea viitorului constă în schimbarea profilului activității instituțiilor: din rezolvarea de probleme punctuale, în activități de dezvoltare proiectată și planificată. Pentru aceasta este nevoie de instrumente” [10, p. 89].

Organizarea poate fi văzută ca realizarea unei ordini, asociate obținerii unei utilități sau atingerii unui scop. Din alt punct de vedere, organizația poate fi privită ca reprezentând gradul și modurile în care membrii organizației pot fi constrânși și controlați de organizație și distribuția activităților și responsabilităților în interiorul procedurilor și normelor organizației.

În același timp, planificarea strategică este un proces participativ și structurat pentru a regla direcția viitoare a organizației. Este un instrument de administrare, care va ajuta organizația să-și identifice capacitățile curente, necesitățile și scopurile. Procesul de planificare strategică reprezintă, de asemenea, acea activitate sistemică, care studiază și analizează toate elementele de influență directă și limitofă a activității autorității prestatoare de servicii publice, pentru reducerea la minimum a riscurilor și amenințărilor care pot compromite, parțial sau total, procesul de adoptare și implementare a strategiei selectate. Prin identificarea tacticilor și tehnicilor pertinente de implementare și control a strategiei adoptate, autoritatea publică va reuși să realizeze obiectivele prestabilite, care, de fapt, și constituie standardele calitative de măsurare a rezultatelor obținute.

Pentru un ansamblu de organizații publice, tipologia scopurilor fundamentale ale managementului public este: sectorul public prin realizarea unui set de servicii cu respectarea unor standarde tehnice și sociale, în condițiile unor limite maxime ale costurilor; sectorul public și sectorul privat prin realizarea unor transferuri de resurse cu respectarea unui set de reguli; sectorul privat prin respectarea unor reguli și prelevarea unor resurse.

Organizarea managementului public reprezintă un ansamblu de procese, prin care se delimitează elementele componente ale sistemului, se precizează sarcinile și competențele care revin componentelor acestuia, precum și relațiile care se stabilesc între ele, în cadrul și în afara sistemului.

În ceea ce privește organizarea instituțiilor publice din administrație, există trei abordări fundamentale: [11, p. 69]

1. Abordarea lui Max Weber. Weber considera că, în general, procesele administrative evoluează în progresie geometrică spre raționalismul tehnologic, ceea ce înseamnă că pe măsura evoluției, ideile devin sistematice. Prin urmare Weber susținea că birocrăția este un element major în această evoluție complexă. În opinia lui Weber, munca efectuată de funcționarul public poate însemna o carieră care permite valorificarea capacității individuale de muncă pe o perioadă îndelungată.

2. Abordarea lui Frederick Taylor. În cadrul acestei abordări, Taylor a acordat o atenție deosebită departamentelor funcționale, în care se desfășoară cu precădere activitățile de planificare.

Departamentul de planificare ar trebui să se ocupe de organizarea activităților, de modul de folosire a timpului și costurile necesare desfășurării activității, disciplina la locul de muncă.

3. Abordarea lui Henry Fayol. Henry Fayol (1841-1925), considerat creatorul managementului administrativ, a abordat problemele managementului din punctul de vedere al întreprinderii în ansamblul ei. El a evidențiat, pentru întâia oară, funcțiile organizației – tehnică, comercială, financiară, de securitate, de contabilitate, administrativă, arătând că între acestea există o strânsă interdependență și că importanța lor poate fi diferită în raport cu natura activităților sau tipul întreprinderilor [12, p. 56].

Planificarea strategică reprezintă un ansamblu de metode și tehnici, subordonate unor principii general acceptate, prin care se pot pune în aplicare, în mod eficient, strategii și programe de dezvoltare. Planificarea strategică a fost utilizată cu succes în perioada postbelică de către marile companii occidentale, ca metodă practică de fundamentare a deciziilor cu caracter strategic. Administrațiile publice s-au inspirat din experiența sectorului privat, preluând și adaptând metodele și tehnicile planificării strategice la cerințele specifice ale ariilor urbane și ale unităților administrative metropolitane, regionale sau de alt tip.

În ultimul timp, în instituțiile publice, se manifestă un interes deosebit pentru planificare, formularea și implementarea obiectivelor, care se bazează pe luarea în considerare a resurselor și o evaluare a mediului intern și extern, în care concurează instituția publică. Planificarea, ca instrument eficient al managementului, nu reprezintă doar un proces de formulare a strategiei, ci o nouă formă de management, bazată pe strategie.

Procesul planificării începe cu declararea formală a misiunii, care stabilește direcția și premisele planificării instituției. Sunt determinate apoi obiective strategice ale organizației și este creată baza pentru planurile operaționale ale organizației. Stabilirea misiunii și planurilor strategice ale organizației reprezintă punctul de plecare pentru procesul de planificare la nivelul întregii organizații.

Planificarea inițiază procesul de management într-o instituție, are un rol important în dez-

voltarea instituției publice, fiind nucleul tuturor activităților de management care contribuie la creșterea și sporirea activității instituționale și are un rol esențial în generarea și promovarea activităților inovatoare, adică a tot ceea ce este planificat, monitorizat, controlat, evaluat duce la progresul material, cultural, financiar și spiritual al instituției.

Managementul strategic reprezintă modul de abordare științifică a strategiilor organizațiilor, capabile să evite riscurile, incertitudinile și crizele. Planificarea constituie perceperea de a folosi și de a îmbina cu abilitate toate mijloacele disponibile, toate împrejurările, condițiile favorabile în vederea atingerii scopului și obiectivelor propuse pe termen lung, adoptarea modului de desfășurare a acțiunilor și alocarea resurselor necesare pentru realizarea acestor obiective. Planificarea activității este necesară pentru orientarea spre acțiune, a face ca personalul să fie axat pe rezultate, pe priorități, pe schimbări pentru a se situa înaintea problemelor. Planificarea strategică favorizează o mai bună gestiune a timpului, influențează schimbul și circuitul informațional.

Totuși există și rezerve în ce privește procesul formal de planificare strategică ce se răsfrânge la adresa aplicării managementului strategic în sectorul public: este prea rigid și încet pentru a răspunde în mod adecvat unui mediu în schimbare, este prezentat a fi mult mai rațional și analitic, decât este cu adevărat, designul acestuia este prea abstract pentru a putea lua în calcul dinamica socio-politică specifică oricărei organizații, și acționează împotriva creativității și inovației. În mod evident toate aceste critici nu semnifică o inutilitate a aplicării planificării și managementului strategic în sectorul public.

Demersul strategic trebuie înțeles la justa lui valoare, fără a vedea în el un fel de remediu miraculos, dar și fără a-i neglija importanța. Orice proces de planificare strategică este justificabil numai în cazul în care ajută factorii de decizie să gândească și să acționeze strategic. Planificarea strategică nu este un scop în sine ci, mai degrabă, un set de concepte ce îi ajută pe lideri să ia decizii importante și să inițieze acțiuni importante.

În concluzie se poate de menționat, că organizarea unui proces de planificare în instituția publică, bazat pe metodologia științifică a managementului, permite definirea unor obiective realiste, precum stabilirea priorităților în alocarea eficientă a resurselor. Planul strategic reprezintă, de asemenea, un instrument de comunicare, explică motivele pentru care o organizație a ales anumite acțiuni, furnizează contextul pentru luarea deciziilor și subliniază raționamentul din spatele acestora. Numai prin planificarea strategică, instituțiile publice pot influența viitorul, pot acționa și își pot atinge obiectivele propuse. Pornind de la faptul că planificarea strategică este un proces foarte complex, această complexitate derivă din analiza inițială a condițiilor existente la nivel local, a interacțiunilor specifice din cadrul comunității și a factorilor externi, care influențează organizația.

BIBLIOGRAFIE

1. Anderson, B. și Fagerhaug, T., Performance Measurement Explained, Designing and implementing Your State of the Art System, Milwaukee (WI): ASQ Quality Press, Milwaukee, 2003, p. 89.
2. Avasilică, S., 2009, Management general și strategic, Curs, Academia de Studii Economice București.
3. Băcanu Bogdan. Managementul Strategic. București: Teora, 1999, 295 p.
4. Blake R. Mouton J. The Managerial Grid: The Key to Leadership Excellence. Houston: Gulf Publishing Co, 1964, p.89.
5. Bryson J. B. Planificarea strategică pentru organizații publice și nonprofit. Chișinău: Ed. Arc, 2002, 376 p.
6. Catalin Zamfir. Enciclopedia dezvoltării sociale. Ed Polirom, 2007.
7. Cornescu, Viorel, Mihăilescu, Ioan, Stanciu, Sica. Managementul organizației. București: All Beck, 2003, 282 p.
8. Kenneth J. Cook, Planificarea strategică pentru întreprinderi mici. București: Ed. Teora, 1998, 168 p.
9. Kotler Ph., Managementul marketingului. București: Ed. Teora, 2004, 1136 p.
10. Kotler Ph., Marketing în sectorul public. București: Ed. Meteor Press, 2008, 304 p.

11. McDonald, Marketing Plans. 2-nd Edition. London: Butterworth-Heinemann Ltd, Oxford, 1993, 250 p.
12. Mintzberg H., The rise and fall of strategic planning. New York: The Free Press, 1994, 458 p.
13. The Economist Book – Strategie. Front Cover. Nemira, 1998, Business planning, 196 p.

DIMENSIUNI METODOLOGICE CE VIZEAZĂ TURISMUL NAȚIONAL

Aliona VEȘCA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The tourism ecosystem has been severely affected recently, the tourism field must regain its competitiveness as a new source of growth. Active policies require a good understanding of the determinants for increasing tourism potential. This methodological dimension includes a set of basic and additional indicators to guide governments in the analysis of tourism and to inform the development of tourism policy. The results should provide policy makers with the information they need on competitiveness in tourism to enable better policy responses to help strengthen the competitive position in the global tourism market.

Keywords: development, revaluation, public administration, methodology, science, potential tourist resources.

Ecosistemul turistic a fost grav afectat în ultima perioadă. În aceste condiții, apare necesitatea adaptării industriei turistice la cerințele tot mai complexe, determinând statul și agenții economici să modernizeze baza tehnico-materială și infrastructura, dezvoltându-se, totodată, și noi forme de turism. Fiecare țară evaluează domeniul economic al turismului nu doar din perspectiva capacității de a atrage turiști, ci ca pe o platformă de creștere economică și de dezvoltare sustenabilă, care devine un reper al dezvoltării potențialului turistic național.

Potențialul turistic al unui teritoriu este certificat de existența unor resurse turistice potențiale (care pot deveni atracții turistice), precum și de prezența infrastructurilor turistice, care să favorizeze valorificarea lor economică, în absența resurselor turistice reale (devenite deja atracții turistice).

Resursele turistice potențiale sunt acele resurse naturale și/sau antropice care pot deveni atracții turistice. Potențialul turistic natural reprezintă totalitatea obiectivelor turistice, pe care le oferă cadrul natural prin componentele sale: relief, floră, faună, climă, rezervații naturale, resurse balneare. Turismul antropic reprezintă ansamblul de obiective istorice, religioase, culturale, sportive, etnografice, artistice create de societate, care îndeplinesc condițiile valorificării pe plan turistic. Potențialul acestora de a deveni atracții turistice este determinat și de prezența unor infrastructuri, care să favorizeze valorificarea lor economică.

Resursele turistice reale sunt acele resurse naturale și/sau antropice care au devenit, într-o măsură oarecare, atracții turistice și, ca urmare, există un anumit grad de valorificare economică, astfel, și potențialul lor turistic este deja dovedit [1].

Termenul resursă atractivă, se utilizează de rând cu noțiunea „fond turistic”, datorită semnificației sale etimologice mai profunde: în vreme ce „fondul turistic” poate include și elemente ale infrastructurii, termenul de „resursă atractivă” trimite, invariabil, numai la acele elemente ale peisajului, preexistente, ce sunt înzestrate cu atributul atractivității.

Deși, prin aport antropic, pot apărea noi resurse, fenomenul turistic debutează întotdeauna de la cele existente. În funcție de particularitățile lor genetice, resursele atractive grupează obiectivele turistice în două categorii majore:

- resurse atractive aparținând cadrului natural;
- resurse de proveniență antropică [2].

Determinarea potențialului turistic al unui teritoriu are la bază realizarea unor studii și cercetări asupra resurselor naturale și antropice, în vederea stabilirii condițiilor, posibilităților și a capacităților acestor resurse de mediu geografic de a deveni atracții turistice și, prin urmare, pentru a fi valorificat turistic, respectiv din punct de vedere economic [3].

Numeroși cercetători din diverse domenii științifice, cum ar fi economia turismului, statistica etc., se preocupă de stabilirea celor mai bune metode de evaluare a potențialului turistic dintr-un

anumit teritoriu, vizând atât structurarea, clasificarea și regionarea acestuia, pe baza unor criterii și indicatori de analiză și identificare a gradului de atractivitate turistică a resurselor naturale și antropice, în vederea valorificării lor turistice, acestea urmând a fi introduse în circuitul economic.

Criteriile și indicatorii de analiză, utilizați în mod frecvent de către cercetătorii din domeniul turismului, sunt cei cantitativi, deci, probabil, suficient de obiectivi, ceea ce permitea aplicarea lor în modalități și situații diverse.

Totuși, alți analiști trebuie să adapteze acești indicatori ori să creeze alții noi, în vederea perfecționării metodelor de evaluare a potențialului turistic al resurselor de mediu dintr-un anumit spațiu, în funcție de specificul scopului și al mediului local [4].

Pe de altă parte, se constată că este destul de dificil a stabili criterii și indicatori calitativi (destul de subiectivi) acceptabili de către toți cercetătorii în domeniu, în baza cărora să se poată evalua, de exemplu, gradul de atractivitate al unei resurse sau categorii de resurse, precum și să se poată stabili, într-un mod cât mai obiectiv, pragul dincolo de care acea resursă obține, cel puțin, standardul minim de atractivitate turistică și poate fi valorificată economic [5].

În opinia noastră, la baza clasificărilor sau a regionărilor turistice, precum și la stabilirea faptului că anumite resurse de mediu dintr-un spațiu geografic au potențial turistic sau nu, trebuie să se afle, în mod predominant, metodele de studiere a științelor geografice, precum și, alături de alte metode, cele din domeniul economiei și statisticii.

Cercetătorii își fundamentează analizele și evaluează gradul de atractivitate turistică al resurselor naturale și antropice dintr-un spațiu (de exemplu, al unor resurse de mediu similare din spații diferite), atât prin metode calitativ-subiective, cât și prin metode cantitativ-obiective (de exemplu, numărul de turiști care vizitează o resursă sau categorie de resurse de mediu dintr-un anumit spațiu, într-un anumit interval de timp).

Metodologia propusă de către Grigore Posea și colaboratorii, de tip calitativ (în opinia noastră), presupune cunoașterea amănunțită a cadrului natural, a istoriei și vestigiilor sale, a operelor de artă, a monumentelor, elementelor folclorice și etnografice etc. În acest sens, se elaborează monografiile care reflectă potențialul turistic al resurselor naturale și antropice și gradul de valorificare a acestora, elemente care, prin importanța lor, reprezintă și obiective turistice în repartitia lor teritorială [6].

Aplicarea acestei metode permit gruparea obiectivelor turistice în teritoriu și identificarea tipurilor de unități taxonomice turistice, ceea ce conduce, în final, la regionarea turistică a unui spațiu, indiferent de dimensiunile acestuia.

Metodologia propusă de tip cantitativ (în opinia noastră), de către Ion Iordan și Eugen Nicolescu, reprezintă o metodă de calcul al potențialului turistic al unui teritoriu mai extins sau mai restrâns, unde este necesar să se ia în considerare mai mulți factori, cu un ridicat grad de variație după formă și conținut [7].

În acest sens, pentru determinarea matematică a potențialului turistic, este necesară stabilirea mai multor indicatori cantitativi, care să reflecte calitățile pe care le au diferitele elemente de importanță turistică din cadrul teritoriului respectiv.

Astfel, avându-se în vedere că principalele componente ale teritoriului de interes turistic sunt relieful (cu toată gama sa de micro- și macroforme), rețeaua de ape, pădurile, monumentele istorice, social-culturale și arhitectonice etc., indicatorii respectivi reflectă cantitativ potențialului turistic al acestor componente.

Autorii metodei propun următoarea formulă de calcul: Potențialul turistic este raportul dintre suma algebrică a tuturor indicatorilor cantitativi analizați și numărul total al factorilor.

Rezultatul acestei relații reflectă un anumit grad de atractivitate turistică și permite cercetătorului să deosebească categoriile taxonomice de bază, care sunt în măsură să unifice și să generalizeze termenii folosiți în studiile teritoriale de turism.

Precizăm că, deși, există metode combinate, interdisciplinare, de evaluare și analiză a potențialului turistic al resurselor naturale și antropice dintr-un teritoriu, nu este exclusă posibilitatea ca o resursă sau alta să fie catalogată ca având potențial turistic, dar să nu fie inclusă în fondul/patrimoniul turistic. Acest lucru este posibil datorită absenței măsurilor și infrastructurilor de valorificare economică a potențialului turistic al respectivelor resurse.

Cu alte cuvinte, o resursă de mediu, naturală sau antropică, poate să fie atractivă din punct de vedere turistic și să aibă potențial turistic, dar acest lucru nu presupune și valorificarea sa economică, deci nu este obligatoriu să fie inclusă în circuitul turistic strict economic, ridicarea standardului unei resurse de mediu de la stadiul de resursă potențială la cel de resursă turistică reală.

În opinia cercetătorului Glăvan V., expusă în lucrarea „Potențialul turistic și valorificarea sa”, trebuie să fie dovedită, printr-un anumit grad de valorificare turistică, ceea ce presupune vizitarea resursei respective de un număr de turiști într-o anumită unitate de timp stabilită, comparativ cel puțin cu una similară dintr-un alt spațiu [8].

Este necesar să facem o delimitare între ceea ce înseamnă, pe de o parte, analiza resurselor de mediu în vederea identificării potențialului turistic al acestora (fie naturale, fie antropice) și, pe de altă parte, fenomenul turistic propriu-zis care transcende granițele științelor geografice și vizează doar produsul turistic în tipurile și formele pe care le îmbracă acesta.

Considerăm că metodologia de cercetare și evaluare a resurselor turistice trebuie să fie aplicată, în mod egal, prin criterii și indicatori calitativi și cantitativi. Aplicarea acestor criterii și indicatori permite desfășurarea cercetărilor în patru direcții:

- determinarea potențialului turistic;
- valorificarea potențialului turistic;
- regionarea potențialului turistic;
- promovarea potențialului turistic.

Prin urmare, conceptul de bază al turismului este axat pe dezvoltarea unui turism durabil, prin utilizarea în mod judicios și echilibrat a resurselor de mediu, în procesul de satisfacere a necesităților societății.

În plan economic, în cadrul cercetărilor efectuate în domeniul turismului, putem aplica teoria decizională, care este structurată în trei etape: informare, analiză și evaluare. Cu alte cuvinte, metoda decizională a administrației publice în turism reprezintă o atitudine cu caracter determinat, adoptată după o serie de deliberări, hotărâri, corelând cerințele în funcție de gradul de certitudine impusă într-un context dat, prin atingerea consensului, în vederea realizării unui scop (obiectiv) sau unei finalități.

Referitor la valorificarea potențialului turistic, teoria decizională este cel mai important factor, având rolul primordial, deoarece aplicarea corectă atât pe verticală, cât și pe orizontală a politicii promovate de stat în administrarea publică centrală și locală va spori posibilitatea asigurării unei dezvoltări durabile, inclusiv a turismului.

În teoria cunoașterii, raportată la administrarea publică în valorificarea potențialului turistic, trebuie să răspundem la întrebarea „Ce anume cercetăm?”; altfel spus, care este obiectul cunoașterii. Teoriile despre cunoaștere sunt tot atât de vechi ca și filozofia însăși [9].

În alți termeni, administrația publică trebuie să cunoască „starea de fapt”, realitatea, în toate aspectele sale, adică principiile și legile ce guvernează producerea și însușirea cunoștințelor științifice, formele și metodele de descoperire, fixare și transmitere socială a adevărilor, interferența dintre cunoaștere și celelalte activități umane pentru consolidarea corelației dintre analiză și deciziile adoptate în beneficiul comunității pe care o administrează.

O altă teorie, cu care relaționează administrația publică în valorificarea potențialului turistic, este teoria informației. Pornind de la diferitele reprezentări sistematice ale eficienței transferului de informație în comunicarea mesajelor măsurabile, Botezatu Petre menționează că știința poate fi interpretată drept „cunoaștere adunată în sistem” [10].

Această teorie a informației poate fi aplicată în administrația publică pentru a lua decizii funcționale, în vederea eficientizării. Având ca scop al cercetării relevarea rolului administrației publice în valorificarea potențialului turistic, menționăm că, pentru realizarea scopului investigației, este nevoie să fie utilizate mai multe metode, printre care: metoda structural-funcțională, metoda observației, inducția, deducția, metoda comparativă, analiza de conținut, metoda instituțională. Folosirea tuturor acestor metode îmbogățește foarte mult investigația științifică.

Metoda structural-funcțională. Componenta acestei metode este legată de rolul și scopul cercetării activității administrației publice centrale și locale în domeniul turismului. Plecând de la

faptul că toate sferile publice sunt strâns interconectate, abordări similare sunt folosite pentru a studia influența reciprocă a acestora.

Metoda observației este esențială pentru înțelegerea specificului cunoașterii științifice, a principiilor și regulilor care stau la baza demersului și pentru elaborarea teoriilor științifice în domeniul turistic. Ea ne permite să examinăm activitatea administrației publice și să acumulăm informații cu privire la situația curentă privind valorificarea potențialului turistic.

Metoda inducției și metoda deducției. Legile naționale și internaționale, regulile logice impun ca orice afirmație sau raționament, acorduri, plan de acțiune, master plan de țară, orice strategii, cum ar fi Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2030”, precum și mecanismele puse în aplicare de către autoritățile publice pentru valorificarea potențialului turistic, pe care le utilizăm în investigația științifică, trebuie să fie justificate sau dovedite prin probe, înainte de a fi concepute ca adevăr, pentru a trage concluzii și a elabora recomandări.

Analiza de conținut este o metodă cantitativă prin excelență, având importanță pentru analiza relațiilor dintre conceptele ce vizează subiectul abordat, în cazul nostru – domeniul turismului, pentru elaborarea istoriografiei problemei supuse analizei. Se accentuează, astfel, faptul că scopul analizei este axat, inclusiv, pe formularea de concluzii privind rolul și funcțiile administrației publice în procesul de protejare și valorificare a turismului național și de elaborare a politicilor naționale în acest domeniu.

Metoda comparativă este utilizată pentru a analiza evoluția funcțională a autorităților publice în dependență de organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova prin prisma analizei strategiilor naționale și privind domeniul turismului, pentru a evidenția asemănările și deosebirile ce marchează procesele de valorificare a potențialului turistic.

Metodă instituțională se aplică pentru a elucida principalele activități ale autorităților administrației publice desfășurate privind rolul valorificării potențialului turistic. Analiza instituțională în turism adaugă o dimensiune importantă pentru valorificarea turistică, deoarece legitimitatea poate fi unul dintre elementele-cheie ale imaginii destinației, împreună cu atracțiile naturale, costurile, mediul și multe altele. Prin urmare, analiza aspectelor instituționale în turism poate ajuta cercetătorii să înțeleagă mai bine imaginea unei destinații.

Pe lângă dezvoltarea imaginii turistice și chiar a sectorului turistic în sine, teoria instituțională poate contribui la înțelegerea schimbărilor din sector, prin concepte precum logica instituțională și complexitatea instituțională.

Astfel, metodele menționate examinează rolul administrației publice în procesul de valorificare a potențialului turistic. Metodele de analiză trebuie luate în considerare prin aplicarea lor, urmărindu-se eficientizarea activității administrației publice la nivel central și local prin sporirea responsabilității, pentru implementarea politicilor, strategiilor pe care se bazează dezvoltarea turismului.

Amplasarea acestei activități economice ar putea fi principalul motiv, pentru care turismul trebuie să fie considerat un factor important în dezvoltarea socială și economică a unei țări, a unei regiuni și a zonelor rurale, în special pentru care trebuie să se găsească cele mai potrivite metode și tehnici de analiză, astfel încât această activitate să conducă la cât mai multe implicații pozitive din punct de vedere economic, social și al protecției mediului.

Pentru evaluarea potențialului turistic, se realizează analiza situației turistice existente, în cadrul căreia sunt evaluate oferta, cererea, concurența și tendințele pieței. Se stabilește diagnosticul care, ținând cont de rezultatele analizei situației, va permite identificarea punctelor forte și a punctelor slabe ale teritoriului, determinarea oportunităților și a riscurilor, ca în final să se decidă posibila dezvoltare a turismului în zonă evaluată.

Prin acordarea punctajelor fiecărei componente analizate, aprecierea se face în funcție de importanța și capacitatea actuală de atragere a turiștilor, dar mai ales în perspectivă. Zonarea turistică pornește de la inventarierea și cunoașterea tuturor componentelor de potențial turistic, natural și antropic, iar analiza cantitativă și calitativă a acestora permite să fie realizate circuite turistice. În urma analizelor efectuate se pot face propuneri către administrațiile locale sau regionale pentru a implementa proiecte de investiții în infrastructura locală [11].

Autorul E. Merce cercetează tehnica de management, utilizată în planificarea și controlul ac-

tivităților, astfel încât realizarea investițiilor să se facă cu minimum de cheltuieli și în cel mai scurt timp posibil, conform Principiului Pareto [12]. Pentru identificarea problemelor cu care se confruntă turiștii și rezidenții, se poate efectua observarea directă la fața locului, pot fi stimulate discuțiile cu factori de răspundere din administrațiile locale, pot fi realizate și completate chestionare, având ca subiecți-țintă responsabili din administrațiile locale, turiștii, proprietarii de pensiuni sau antreprenorii și, nu în ultimul rând, rezidenții [13].

Adică, pentru a contribui la certarea în domeniul turismului este necesar de a cerceta metode econometrice avansate, care pot dezvolta strategii și inițiative politice în turism pentru a sprijini dezvoltarea unui set de indicatori, presupunând utilitatea lor pentru a sprijini procesele decizionale în sferile publice și private, precum și pentru a îmbunătăți proiectarea și implementarea politicilor publice, legate de valorificarea potențialului turistic cu impact pozitiv pentru turismul național.

BIBLIOGRAFIE

1. Hall M. C. Viitorul cercetării în turism. Metode de cercetare în turism: integrarea teoriei cu practica. CABIE, 2005, pp. 221-231.
2. Frechtl D. C. Prognostarea cererii de turism: metode și strategii. Butterworth Heinemann, 2001.
3. Cocean P. și colab. Geografia Generală a Turismului (capitolul „Resurse turistice”), Cluj Napoca, 2005.
4. Edgell D. L., Del Mastro, A. M., Smith, G., și Swanson, J. R., Politica și planificarea turismului: ieri, azi și mâine. Elsevier, 2008.
5. Dinu M. Geografia Turismului (capitolul „Geografia resurselor pentru turism”), București: Editura Universitară, 2009.
6. Posea G., Popescu N., Ielenicz M. Zonarea județelor din România după potențialul turistic. Lucrările Colocviului Național de Geografia Turismului, Institutul de Geologie și Geografie al Academiei RSR. București, 1969, p. 73 - 82.
7. Iordan I. Nicolescu E. O metodă de determinare a potențialului turistic. Lucrările celui de al II-lea Colocviu Național de Geografia Turismului, București: Sport - Turism, 1973, p. 35 - 38.
8. Glăvan V., Potențialul turistic și valorificarea sa, București: Editura „Fundației România de Maină”, 1996, Cercetări privind stabilirea criteriilor de identificare a resurselor turistice și a categoriilor de patrimoniu turistic. Ministerul Turismului – Institutul de Cercetare pentru Turism, București, 2006.
9. Bryson J., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organisational Achievements. San Francisco: Jossey Bass, 2011, pag. 576.
10. Botezat E., Strategii manageriale în turism. București: Editura Economică, 2003, p.342.
11. Candea M. și autorii, Potențialul turistic al României și amenajarea turistică a spațiului Bucuresti, Editura Universitară , 2003, p. 342.
12. Merce E., Marketing turistic. București: Oscar Print, 2006, p. 108.
13. Cooper C., Fletcher J., Gilbert D., Fiall A., Wanhill S., Tourism principles and practice. 3 edition Publisher Prentice Hall, 2006.

CADRUL NORMATIV DE ASIGURARE A INTEGRITĂȚII PENTRU SUSȚINEREA ACTULUI DE BUNĂ GUVERNARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Elena VESELOVSCAIA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Good governance in its terms represents a range of characteristics that are assured in a state by set of law that aims to strengthen quality of governance therefore credibility of population. A constant problem reported by the internal actors and development partners of the Republic of Moldova is the focus of reform and policy efforts only on actions to amend legislation and institutional restructuring, most often omitting the component of effective implementation of legislative changes and institutional.

Buna guvernare a devenit termen indispensabil ce definește un stat ideal. Dacă conceptul de bună guvernare apare o dată cu dezvoltarea civilizației, atunci termenul nemijlocit a fost pentru prima dată definit oficial în 1992 de Banca Mondială, reprezentând „factor decisiv în crearea și consolidarea unui mediu care stimulează dezvoltarea solidă și echitabilă, care constituie, totodată, o completare esențială a politicilor economice robuste”. În scurt timp, după definirea „oficială” a termenului sau conceptului de buna guvernare de către Banca Mondială, acesta este preluat și dezvoltat de alte instituții internaționale. Astfel, în anul 1995, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, forul interguvernamental care își are drept scop identificarea, diseminarea și evaluarea aplicării politicilor publice optime pentru asigurarea creșterii economice, prosperității și dezvoltării sustenabile în rândul statelor membre, precum și la nivel global, în ghidul „Dezvoltarea participativă și Buna Guvernare”,¹ definește buna guvernare prin:

- supremația legii;
- managementul sectorului public;
- controlul actului de corupție;
- reducerea cheltuielilor militare excesive.

La capitolul controlului actului de corupție, ghidul „Dezvoltarea participativă și Buna Guvernare” precizează „când există transparență inadecvată, lipsa de responsabilitate și probitate inadecvată în utilizarea resurselor publice, statul nu reușește să genereze credibilitate și autoritate. Corupția pătrunzătoare subminează astfel credibilitatea instituțiilor democratice și lucrează împotriva bunei guvernări.” La fel, ghidul identifică drept risc pentru actul de buna guvernare și „o oportunitate și stimulent pentru practicile de corupție, rolul excesiv al statului, abordări birocratice în ceea ce privește alocarea resurselor și slabă responsabilitate și executare”.

În vederea racordării la normele internaționale întru consolidarea integrității actului de guvernare, prin aceasta a funcționarului public, Republica Moldova a depus efort considerabil în ultimii 20 de ani prin aprobarea unui șir de acte normative, precum Legea nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, Legea nr. 325 din 23-12-2013 privind evaluarea integrității instituționale, Legea integrității nr. 82 din 25-05-2017, Legea nr. 25 din 22-02-2008 privind Codul de conduită a funcționarului public, Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Strategiei Naționale Anticorupție și Integritate pentru anii 2017-2020 nr. 56 din 30.03.2017, etc.

Legea nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, vine să asigure realizarea „unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului în suportul stabilirii normelor de bază”. Astfel, art. 5 precizează

¹ <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/31857685.pdf>

principiile fundamentale ale serviciului public „Serviciul public se bazează pe principiile egalității și nondiscriminării legalității, profesionalismului, transparenței, imparțialității, independenței, responsabilității, stabilității și loialității”.² Art. 22 din Secțiunea a 2-a „Obligațiile funcționarului public” prevede respectarea Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013, privind evaluarea integrității instituționale, scopul căreia este:

- a) sporirea responsabilității conducătorilor entităților publice și organelor de autoadministrare pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate profesională în cadrul entităților publice;
- b) asigurarea integrității profesionale a agenților publici, prevenirii și combaterii corupției în cadrul entităților publice;
- c) identificarea, evaluarea și înlăturarea riscurilor de corupție din cadrul entităților publice;
- d) creșterii numărului de denunțuri privind manifestările de corupție, admise de către agenții publici.³

Republica Moldova dispune de o infrastructură instituțională și de un cadru legal avansat de prevenire și combatere a corupției, instituțiile principale din domeniu fiind Centrul Național Anticorupție, Comisia Națională de Integritate, Procuratura Anticorupție, Curtea de Conturi și Serviciul de Informații și Securitate, documentul de bază, care reglementează acțiunile în domeniu, este Strategia națională anticorupție.

În mod esențial, Legea integrității nr. 82 din 25-05-2017, este menită să reglementeze „domeniul integrității în sectorul public la nivel politic, instituțional și profesional, responsabilitățile entităților publice, ale autorităților anticorupție și ale altor autorități competente pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității în sectorul public, domeniile importante pentru cultivarea integrității în sectorul privat în procesul de interacțiune cu sectorul public și pentru sancționarea lipsei de integritate în sectoarele public și privat”.⁴ Astfel, din art. 1 al legii sus-menționate, anticipăm o ulterioară delimitare prevăzută între Integritatea în sectorul public (Capitolele II-IV) și Integritatea în sectorul privat (Capitolul V).

Prin crearea unei legi-cadru, care a îmbinat normele deontologice, de etică profesională, scopul acestei legi este cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție, în cadrul entităților publice din Republica Moldova, fiind enunțate și mijloacele de atingere a acestuia, precum responsabilizarea autorităților anticorupție, monitorizarea integrității instituționale, consolidarea climatului de integritate instituțională, sancționarea lipsei integrității demonstrate, promovarea toleranței zero la corupție, etc.

Astfel, în conformitate cu Secțiunea a 2-a, „Climatul de integritate instituțională”, art. 11, se conturează primul mijloc de promovare a integrității profesionale, ce presupune angajarea și promovarea agenților publici, în bază de merit, acesta este ușor a fi transpus prin contribuție asupra nu doar unuia, ci a multiplelor principii de bună guvernare precum ar fi:

- transparența prin proceduri clare și publice de angajare, mediatizate și promovarea în rândul cetățenilor, asigurarea vizibilității sporite a procesului de selecție pe baza meritocrației și prin promovarea integrității profesionale.

- eficacitatea și eficiența, prin respectarea legii integrității, se urmărește implicarea și folosirea prudentă a resurselor umane și financiare, asigurând, în același timp, eficiența proceselor și instituțiilor ce activează în folosul cetățeanului

- echitatea și incluziunea se demonstrează prin faptul incluziunii tuturor grupurilor sociale în procesele societății. Aceasta presupune că tuturor grupurilor sociale, în special celor vulnerabile, li se acordă șansa de a-și îmbunătăți nivelul de bunăstare. Legea integrității, art. 11, precizează că recrutarea și promovarea agenților, în cadrul entității publice, se efectuează „fără a admite favorizarea intereselor private și a oricăror forme de discriminare pe motiv de sex, rasă, limbă, religie, opinii politice sau orice altă opinie, origine națională sau socială, altor forme de discriminare”, astfel susținând, în mod expres, principiul echității și includerii bunei guvernări.

² LEGE nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

³ LEGE nr. 325 din 23-12-2013 privind evaluarea integrității instituționale.

⁴ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120706&lang=ro

Aceeași secțiune reglementează respectarea și promovarea integrității prin contribuirea la realizarea a măsurilor concrete, ce țin la fel să sprijine principiul supremației legii conturate prin instituțiile de drept ale statului - funcționale, echidistante și imparțiale, după cum urmează (art. 12-23):

1. Respectarea regimului juridic al incompatibilităților, al restricțiilor în ierarhie și al limitărilor de publicitate
2. Respectarea regimului juridic al declarării averii și a intereselor personale
3. Respectarea regimului juridic al conflictelor de interese
4. Neadmiterea favoritismului
5. Respectarea regimului juridic al cadourilor
6. Neadmiterea, denunțarea și tratarea influențelor necorespunzătoare
7. Neadmiterea, denunțarea manifestărilor de corupție și protecția avertizorilor de integritate
8. Intoleranța față de incidentele de integritate
9. Asigurarea transparenței în procesul decizional
10. Asigurarea accesului la informații de interes public
11. Gestionarea transparentă și responsabilă a patrimoniului public a finanțelor rambursabile și nerambursabile
12. Respectarea normelor de etică și deontologie.

Secțiunea a 3-a a legii integrității vizează controlul integrității, asigurat de Autoritatea Națională de Integritate. Urmărind atribuțiile ANI, specificate în art. 30 și 31 a prezentei legi, se constată următoarele sarcini:

1. Controlul averilor și intereselor personale;
2. Controlul conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor.

Legea nr.133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale are drept scop „instituirea măsurilor de prevenire și de combatere a îmbogățirii nejustificate, a conflictelor de interese, a stărilor de incompatibilitate, precum și a încălcării regimului juridic al restricțiilor și limitărilor”⁵

Integritatea profesională a funcționarului public, transparența actului de guvernare și responsabilitatea angajaților publici față de societate sunt elementele care stau la baza încrederii în instituții. În pofida eforturilor Republicii Moldova din ultimii 20 de ani în elaborarea și aprobarea mai multor acte normative ce ar apropia sistemul de promovare și consolidare a integrității de nivelul european, constatăm lipsa de mecanisme viabile și eficiente de implementare și, nu în ultimul rând, lipsa de resurse umane competente, integre și voitoare de promovare a principiilor de bună guvernare prin prisma consolidării integrității. Combaterea corupției la toate nivelele ar readuce încrederea societății în sistemul de organizare și valorile statului de drept și ale democrației participative. Totuși, pe prim plan urmează a fi pus factorul prevenirii comportamentului coruptibil, integritatea funcționarilor publici urmează a fi cultivată prin realizarea mai multor măsuri, precum toleranța zero la incidentele de integritate, la fel și pedeapsa iminentă, în cazul depistării unor astfel de incidente, instrumente de integritate instituțională eficiente vor duce la realizarea factuală și calitativă a celor propuse în SNIA, pe lângă aceasta, ar spori încrederea cetățeanului în instituțiile statului, ar crește interesul acestuia în procesul decizional, astfel consolidându-se principiul participării al bunei guvernări.

BIBLIOGRAFIE

1. Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică. Ghid „Participatory development and Good Governance”, 1995. <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/31857685.pdf>
2. Legea integrității nr. 82 din 25-05-2017. Monitorul Oficial nr. 229-243 art. 360.
3. Legea nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial nr. 230-232 art. 840.
4. Legea nr. 325 din 23-12-2013 privind evaluarea integrității instituționale. Monitorul Oficial nr. 277-287 art. 586.

⁵ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125110&lang=ro#

5. Legea nr. 82 din 25-05-2017 integrității. Monitorul Oficial nr. 229-243 art. 360.
6. Legea nr. 132 din 17.06 2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Monitorul Oficial nr. 245-246 din 30.07.2016.
7. Legea nr. 133 din 17.06. 2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Monitorul Oficial nr. 245-246/513 din 30.07.2016.
8. Legea nr. 134 din 17.06. 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care face parte din pachetul de legi privind integritatea. Monitorul Oficial nr. 256-264 din 12.08.2016.
9. Studiul „Consolidarea sistemului de integritate din Republica Moldova” Chișinău, 2017.
10. „Despre securitate, consolidare democratică și buna guvernare. România în context regional”, Iftimoaei Ciprian, București, 2015.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ БРЕНДИНГ КАК КОНКУРЕНТОСПОСОБНЫЙ НЕМАТЕРИАЛЬНЫЙ АКТИВ ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ ЗАВЕДЕНИЙ

Анна ВОЛОШЕНЮК,

аспирантка, Одесский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

SUMMARY

Today's competitive environment, which includes both the commercial and non-profit sectors, has led to branding being increasingly used as a strategic tool to achieve competitive advantage at the external level. Branding is also an important resource for the internal environment, acting as an intangible asset, which in the form of intellectual property forms the capital of educational institutions. The article reveals the theoretical aspects of the educational brand as an intangible asset, substantiates the feasibility of using branding policy to increase the competitiveness of higher education institutions, identifies the relationship between quality educational branding and the level of competitiveness.

Keywords: Educational branding, competitiveness, intangible assets, brand-oriented management, higher education, intellectual property.

Сегодня Украина – важный участник глобального рынка образовательных услуг. Автономия, различные формы обучения, индивидуальное обучение, увеличение объема информации, требуют, чтобы учебные заведения оказывали качественные услуги, которые помогут соискателям самостоятельно обрабатывать и анализировать знания, использовать разные источники информации, применять полученное для достижения последующих целей. На сегодняшний день интернет стал очень удобной площадкой как для поиска, так и для получения образования. Даже при вступительных кампаниях, абитуриенты могут подавать заявления онлайн, большое количество из которых, физически, не имели возможности очного присутствия в учебном заведении. Информацию о дальнейшем месте обучения получатели получают через сайты. И свою приверженность отдают заведениям в соответствии с рейтингом, имиджем и позиционированием в рамках образовательного рынка. Это касается и зарубежных соискателей. По данным сайта Освіта.іа, который ежегодно составляет Консолидированный рейтинг украинских заведений высшего образования, количество учебных заведений (университетов) составляет – 242, колледжей – 756 [1]. Все они сегодня соревнуются за каждого ученика, абитуриента, каждого студента, ведь именно от количества обучающихся зависит и объем финансирования его из государственного бюджета и престижность, а значит и спрос на его образовательные и другие услуги.

Такое количество заведений образует мощную конкуренцию, обостряющуюся с появлением все новых и новых возможностей для получения образования за рубежом.

На заседании коллегии Министерства образования и науки Украины, 27 мая 2021 года, были обсуждены вопросы пропаганды высшего образования Украины на международном уровне в 2021-2022 годах.

В процессе совершенствования высшего образования важно, в частности, минимизировать коррупционные риски при подаче документов иностранцами для поступления в учебные заведения Украины. Для этого мы работаем над созданием единой межведомственной системы по набору иностранных студентов в учреждения высшего образования Украины. «Популяризация украинского образования – это одна из важных основ развития государства и подготовки конкурентоспособного человеческого капитала» – сообщил Министр образования и науки Украины Сергей Шкарлет.

По состоянию на 1 января 2021 года, зарегистрировано 37 тыс. 523 приглашения для иностранных поступающих [2].

Относительно зарубежных соискателей, было утверждено распоряжение Кабинетом Министров Украины от 21 апреля 2021 года № 350-р «Об утверждении плана мер по популяризации возможностей получения высшего образования в Украине для иностранных студентов до 2025 года». Последовательный план действий включал и маркетинговую составляющую. Это еще раз подтверждает необходимость правильного брендинга заведения, создания индивидуальной айдентики.

В настоящее время, после мониторинга научных работ и исследований нет единой модели, механизма формирования бренда образовательного учреждения. Большое количество исследователей, практиков и экспертов в области маркетинга и брендинга (бренд-управления) создают авторские модели построения брендов, разработали структурные элементы образовательного бренда, а также обозначили наиболее важные из них [3]. Каждый из них ориентируется на количество своих образовательных программ, квалификацию, контингент, образовательное направление.

Брендинг – это манера управления; это неотъемлемая часть маркетинговой стратегии организации; это создание корпоративной ценности, идентичности и репутации. Создание и развитие собственного стабильно узнаваемого брендбука заведения высшего образования обеспечит освещение сильнейших его конкурентных преимуществ.

Иметь качественный бренд – это только половина дела, основной задачей является удерживание его на своих позициях. Сегодняшняя реклама, буклеты не имеют такой силы, необходимо следовать тенденциям в информационной, социальной среде, за трендами, развитием цифровизации, продвижения услуг в коммерческих учреждениях и т.д.

Формы, модели, механизм создания бренда и брендбука являются исключительной работой каждого заведения и выступает в роли интеллектуальной собственности, на которую можно получить право, что создает нематериальное благо как для организации, так и для соискателей образования.

Поскольку образование относится к бюджетному сектору экономики, то главной, первоочередной целью не является удовлетворение потребностей потребителей, а уже коммерциализация.

Для создания образовательного брендинга, необходимо выделять статью затрат для создания брендбука. Это все рекламные расходы, к которым относятся полиграфические товары для последующего расходного материала, СМИ, услуги программистов, контент-мейкеров и т.д. Окупаемость этой статьи расходов будет измеряться в количестве поступающих, согласно которым мы сможем иметь больший размер специального фонда.

Согласно Приказу Министерства финансов Украины «Об утверждении Национального положения (стандарта) бухгалтерского учета» № 242 от 03.11.2020 года, согласно Национальное положение (стандарт) бухгалтерского учета 8 «Нематериальные активы», нематериальный актив - немонетарный актив, который не имеет материальной формы и может быть идентифицирован. Нематериальный актив может быть создан или разработан своими силами организации. Согласно этому положению, разработка – это применение предприятием результатов исследований и других знаний для планирования и проектирования новых или значительно усовершенствованных материалов, приборов, продуктов, процессов, систем или услуг, до начала их серийного производства или использования [4]. В данном случае брендинг, брендбук, айдентика – это разработка.

Изучая и анализируя тематику брендинга, можно определить образовательный брендинг. Итак, образовательный брендинг – это управление нематериальным активом предприятия, являющегося собственно созданным учебным заведением, с применением маркетинговых технологий, для достижения стратегических целей.

Дистрибуция бренда осуществляется посредством выбора каналов коммуникации и способов продвижения, происходящего, в соответствии со спецификой позиционирования и целевой аудиторией. Таким образом, на повышение конкурентоспособности высшего образования влияет немало факторов. Чтобы достичь поставленной цели, ис-

пользуя инструменты брендинга, необходимо продумать каждый шаг, определить круг ключевых проблем, с которыми сталкивается вуз, усовершенствовать их, превратив в преимущества и наоборот, использовать для повышения конкурентных позиций на рынке образовательных услуг.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Консолидированный рейтинг вузов Украины 2021. <https://osvita.ua/vnz/rating/51741/>.
2. Вопрос о пропаганде высшего образования Украины на международном уровне в 2021-2022 годах. <https://mon.gov.ua/ru/news/mon-prodovzhuye-populyarizuvati-vishu-osvitu-ukrayini-na-mizhnarodnomu-rivni>. Министерство образования и науки Украины <https://mon.gov.ua/ru/news/mon-prodovzhuye-populyarizuvati-vishu-osvitu-ukrayini-na-mizhnarodnomu-rivni>.
3. Зозулев О., Нестерова Ю. Модели брендинга: классификация и краткая характеристика. Маркетинг в Украине, 2006, №5(39), с. 44-49.
4. Приказ «Об утверждении Национального положения (стандарта) бухгалтерского учета». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0750-99#Text>.

ELABORAREA OFERTEI DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ ÎN BAZA NECESITĂȚILOR DE INSTRUIRE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

Aurelia ȚEPORDEI,
director al Departamentului dezvoltare profesională,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

This article aims to present the results of studies to identify the training needs of civil servants in public authorities, as well as the offer of professional development based on the development of professional skills necessary for the effective performance of functional duties.

„Instituțiile publice și administrația publică la nivel central și local trebuie să lucreze transparent și eficient în interesul oamenilor și pentru bunăstarea țării, iar relația între funcționar și cetățean trebuie să fie construită pe încredere și respect reciproc... [3] Aceasta este una din acțiunile prioritare ale Guvernului și ea poate fi realizată doar cu personal calificat, profesionist, bine pregătit pentru a răspunde provocărilor generate de schimbările de ordin social, economic, cultural, dezvoltarea tehnologiilor informaționale, modul de viață etc.

Dezvoltarea competențelor resurselor umane în cadrul instituțiilor de instruire va asigura realizarea priorităților Guvernului în domeniul bunei guvernări și asigurării prestării calitative a serviciilor de către autoritățile publice. Programele de instruire continuă, bazate pe necesitățile de instruire, reprezintă elemente cheie pentru creșterea profesionalismului funcționarilor într-o „societate a învățării”.

Academia de Administrare Publică are misiunea de formare a specialiștilor de înaltă calificare din și pentru autoritățile publice [1], realizarea căreia se face prin programe de formare adaptate la cerințele autorităților publice și a funcționarilor publici. Stabilirea necesităților de dezvoltare profesională constituie o parte importantă și integrată a managementului carierei în funcția publică și un instrument fundamental pentru dezvoltarea carierei funcționarului public.

Ca parte componentă a managementului resurselor umane stabilirea necesităților de instruire trebuie privită ca continuare logică a recrutării și selectării și, bineînțeles a evaluării performanțelor profesionale.

Academia de Administrare Publică a realizat în anul 2021 două studii de identificare și evaluare a necesităților de instruire a funcționarilor din autoritățile publice.

Primul studiu [4] a fost realizat în cadrul Proiectului „Suport pentru Guvernul Republicii Moldova în implementarea Agendei 2030”, gestionat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ). Exercițiul de identificare a necesităților de instruire s-a desfășurat în perioada februarie – aprilie 2021 și a avut drept scop colectarea datelor și evaluarea necesităților de instruire a utilizatorilor de date necesare pentru a monitoriza implementarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD) și a Strategiei Naționale de Dezvoltare (SND) Moldova 2030.

Grupul-țintă pentru acest exercițiu au fost utilizatorii de date din cadrul entităților (ministere, alte autorități administrative, instituții publice, entități din sectorul non-guvernamental, sectorul privat, mediul academic) implicate în analiza, monitorizare și evaluarea obiectivelor Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030” și ale Agendei 2030. Exercițiul de identificare a necesităților de instruire a fost aplicat pentru un număr destul de reprezentativ: 172 de persoane, care au completat Chestionarul de evaluare a necesităților de instruire și au participat la interviuri, inclusiv: din cadrul ministerelor, altor autorități administrative, instituții publice – 128 de persoane; entităților din sectorul non-guvernamental - 13; sectorul privat - 8; mediul academic – 14; entități regionale – 9.

Pentru identificarea și evaluarea necesităților de instruire au fost utilizate următoarele metode/instrumente:

1. Analiza documentelor. Au fost analizate documentele strategice din perspectiva identifi-

cării factorilor implicați în analiza, monitorizarea și evaluarea implementării obiectivelor Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030” și Agendei 2030 și a activităților care urmează a fi realizate de către aceștia. De asemenea, au fost studiate fișele de post ale funcționarilor publici de conducere și de execuție din cadrul autorităților publice cu scopul de a identifica activitățile aferente procesului de monitorizare/evaluare/raportare, la nivel de entitate. Astfel, au fost identificate următoarele activități:

- Participare la elaborarea documentelor de planificare.
- Monitorizarea și evaluarea implementării obiectivelor de dezvoltare.
- Colectarea și sistematizarea informațiilor/datelor privind implementarea obiectivelor de dezvoltare.
- Elaborarea rapoartelor informaționale/statistice/ de progres/de evaluare privind implementarea obiectivelor de dezvoltare.
- Acordarea asistenței informaționale/metodologice privind elaborarea/monitorizarea/evaluarea documentelor naționale de dezvoltare.
- Asigurarea trasabilității dintre documentele de politici publice și documentele de planificare.

2. Studiarea necesităților de instruire prin metoda de chestionare. În baza analizei documentelor de planificare strategică, a fișelor de post, a fost elaborat Chestionarul privind identificarea necesităților de instruire, care constă din două compartimente: Compartimentul I, Date generale (date despre respondent, funcția, atribuțiile conform fișei postului privind monitorizarea/evaluarea documentelor strategice, instruiți privind utilizarea datelor în procesul de monitorizare/ evaluare la care au participat. Compartimentul II conține subiecte/întrebări referitor la cunoștințele, abilitățile necesare pentru monitorizarea/evaluare documentelor strategice.

3. Interviu structurată cu reprezentanți ai sectorului public și non-guvernamental, mediului academic. În scopul discutării și analizei necesităților de instruire rezultate din Chestionarele completate de către respondenți, au fost identificate, aleatoriu, 47 de persoane pentru a participa la interviu, din lista celor delegați de către entități. În cadrul interviurilor au fost abordate subiecte referitor la mai multe aspecte de instruire, având la baza necesitățile identificate în rezultatul completării chestionarelor, precum și a unor întrebări de reper.

Necesități de instruire identificate. Respondenții au fost rugați să indice orice competențe pe care le utilizează în elaborarea/monitorizarea/evaluarea obiectivelor de dezvoltare durabilă sau care cred că le vor utiliza în viitor și consideră că ar avea nevoie să le dezvolte.

În chestionar au fost propuse un șir de competențe, respondenții urmând să le selecteze pe acele care consideră că trebuie dezvoltate, în funcție de gradul de necesitate de instruire (1 - nu am necesitate de instruire - 4 necesitate sporită de instruire).

Menționăm gradul sporit de interes pentru dezvoltarea capacităților profesionale. Astfel, în rezultatul analizei chestionarului s-a constatat, că circa 92% din respondenți doresc să-și aprofundeze/actualizeze cunoștințele în domeniul elaborării/ monitorizării/evaluării obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Pentru a identifica mai ușor cunoștințele care necesită a fi îmbunătățite, au fost enumerate 6 aspecte care sunt necesare exercitării activităților pe care le desfășoară respondenții. Cei mai multi dintre respondenți menționează ca și necesitate sporită de a-și aprofunda cunoștințele în domeniul sistemului de monitorizare și evaluarea bazat pe rezultate (43,8%), tipologia indicatorilor de monitorizare (input, output, result, impact, de progres, de eficiență etc) și utilizarea acestora (43,4%). În același timp, respondenții au manifestat interes și pentru actualizarea cunoștințelor privind cadrul normativ de planificare, elaborare, aprobare, implementare, monitorizare și evaluare a documentelor de planificare/dezvoltare (43,2%) și sistemul de raportare a rezultatelor (tipuri de rapoarte, periodicitatea raportării etc) (41,8%). Evaluarea necesităților de instruire ne-a permis să identificăm subiectele de instruire care urmează să fie incluse în programele de dezvoltare profesională.

În tabelul 1 sunt indicate necesitățile de actualizare/aprofundare a cunoștințelor și gradul de necesitate de instruire menționat de către respondenți (nr. respondenți).

Tabel 1.

Gradul de necesitate de instruire	Necesitate de Instruire	1	2	3	4
cadrul normativ de planificare, elaborare, aprobare, implementare, monitorizare și evaluare a documentelor de planificare/dezvoltare		14	30	63	39
sistemul monitorizare și evaluare (M&F) bazat pe rezultate		7	23	52	64
tipologia indicatorilor de monitorizare (input, output, result, impact, de progres, de eficiență etc.) și utilizarea acestora		4	26	51	62
tipurile de evaluare (autoevaluarea, internă, externă; sumativă și formativă, etc.) și etapele procesului		6	37	61	42
aspecte metodologice privind procesul de monitorizare/evaluare: metode de colectare a datelor, analiză comparativă a metodelor de colectare a datelor și a interoperabilității acestora, metode de analiză (cantitative și calitative), grila de analiză		7	34	52	53
sistemul de raportare a rezultatelor (tipuri de rapoarte, periodicitatea raportării etc.)		9	35	63	39

Sursa: elaborată de autoare, în baza [4].

Respondenții au fost solicitați, de asemenea, să indice abilitățile care consideră că necesită a fi dezvoltate pentru a fi mai eficienți în procesul de elaborarea/monitorizarea/evaluare a obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Rezultatele studiului au arătat că circa 60 % din respondenți au necesitate sporită de a-și dezvolta competențele privind aplicarea tehnicilor avansate de prelucrare a datelor care asigură realizarea unor analize cantitative și calitative în diferite domenii, inclusiv prin utilizarea tehnologiilor informaționale pentru analiza datelor. Un număr mare de respondenți – 46,6% - au demonstrat interes pentru dezvoltarea abilităților de asigurare a legăturii dintre documentele de politici publice și documentele de planificare. Acest subiect a fost solicitat pentru a fi inclus în programele de instruire și în cadrul interviurilor. Circa jumătate din respondenți au menționat ca și subiect de instruire necesar a fi dezvoltat acordarea asistenței informaționale și metodologice privind implementarea/monitorizarea/evaluarea documentelor de planificare.

În tabelul 2 sunt indicate necesitățile de dezvoltare a abilităților și gradul de necesitate de instruire menționat de către respondenți (nr. participanți).

Tabel 2.

Gradul de necesitate de instruire	Necesitate de Instruire	1	2	3	4
asigurarea legăturii dintre documentele de politici publice și documentele de planificare		10	30	68	38
elaborarea planurilor de activitate a entității		17	41	48	39
colectarea și procesarea datelor relevante, elaborarea rapoartelor de progres/evaluare și transmiterea acestora Cancelariei de Stat/ Biroului Național de Statistică		19	32	56	39
aplicarea tehnicilor avansate de prelucrare a datelor care asigură realizarea unor analize cantitative și calitative în diferite domenii		6	18	63	59
utilizarea tehnologiilor informaționale pentru analiza datelor		4	19	63	60
acordarea asistenței informaționale și metodologice privind implementarea/ monitorizarea/evaluarea documentelor de planificare		10	33	64	39
diseminarea informațiilor relevante pentru atingerea obiectivelor din Agenda 2030 și SND 2030		9	40	61	36

comunicarea eficientă cu entitățile publice, mediul de afaceri, sectorul neguvernamental, mediul academic și alte părți interesate (grupuri de lucru/comitetele interinstituționale etc)	13	40	52	41
dezvoltarea de parteneriate și schimbul de informații cu autoritățile administrației publice centrale/locale, alte părți interesate în probleme de interes comun	13	38	62	33
analiza solicitărilor din partea ministerelor/autorităților de resort, entităților sectorului neguvernamental, privat și întocmirea rapoartelor.	29	42	47	28

Sursa: elaborate de autoare, în baza [4].

Respondenții au indicat și alte necesități de instruire care au considerat că necesită dezvoltare, și anume:

- Management bazat pe rezultate.
 - Modul de desfășurare a achizițiilor publice durabile.
 - Modul de utilizare și interpretare a datelor statistice.
 - Metode statistice de evaluare.
 - Planificarea și raportarea strategică integrată. Corelarea dintre planificarea strategică și buget.
- Coordonarea procesului pe orizontală și pe verticală.
- Identificarea și solicitarea resurselor financiare și asistenței externe în implementarea proiectelor.
 - Planificarea și analizarea riscurilor, controlul intern managerial.

În baza evaluării necesităților de instruire, precum și în baza discuțiilor din cadrul interviurilor au fost identificate următoarele domenii pasibile de instruire, expuse într-o consecutivitate logică a procesului de elaborare/monitorizare/evaluare/raportare a politicilor publice și a Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă:

1. Elaborarea și evaluarea documentelor de politici publice.
2. Monitorizarea și evaluarea implementării obiectivelor de dezvoltare durabilă.
3. Colectarea și sistematizarea informațiilor/datelor privind implementarea obiectivelor de dezvoltare durabilă.
4. Elaborarea rapoartelor informaționale/statistice/ de progres/de evaluare privind implementarea obiectivelor de dezvoltare durabilă.

1. În domeniul elaborării și evaluării documentelor de politici publice, competențele care necesită a fi dezvoltate sunt: cadrul de planificare, elaborare, aprobare, implementare, monitorizare și evaluare a documentelor de politici publice; procesul de elaborare a politicilor publice; analiza ex-ante; monitorizarea și evaluarea politicilor publice; utilizarea datelor statistice și administrative în procesul de elaborare și evaluare a politicilor; elaborarea planurilor de activitate a entității; asigurarea trasabilității dintre documentele de politici publice și documentele de planificare.

2. În domeniul monitorizării și evaluării implementării obiectivelor de dezvoltare durabilă, competențele care necesită a fi dezvoltate sunt: sistemul monitorizare și evaluare (M&E) bazat pe rezultate; tipologia indicatorilor de monitorizare (input, output, rezultat, impact, de progres, de eficiență etc.) și utilizarea acestora; tipurile de evaluare (autoevaluarea, internă, externă; sumativă și de progres etc.) și etapele procesului; metode de colectare a datelor, analiză a metodelor de colectare a datelor și a interoperabilității acestora, metode de analiză (cantitative și calitative); acordarea asistenței informaționale și metodologice privind implementarea/monitorizarea/evaluarea documentelor de planificare.

3. În domeniul colectării și sistematizării informațiilor/datelor privind implementarea obiectivelor de dezvoltare, competențele care necesită a fi dezvoltate sunt: colectarea și procesarea datelor; aplicarea tehnicilor avansate de prelucrare a datelor care asigură realizarea unor analize cantitative și calitative în diferite domenii; utilizarea tehnologiilor informaționale pentru analiza datelor; comunicarea eficientă cu entitățile publice, mediul de afaceri, sectorul neguvernamental, mediul academic și alte părți interesate (grupuri de lucru/comitetele interinstituționale etc.); dezvoltarea

de parteneriate și schimbul de informații cu autoritățile administrației publice centrale/locale, alte părți interesate de interes comun.

4. În domeniul elaborării rapoartelor informaționale/statistice/ de progres/de evaluare privind implementarea obiectivelor de dezvoltare, competențele care necesită a fi dezvoltate sunt: sistemul de raportare a rezultatelor (tipuri de rapoarte, periodicitatea raportării etc); elaborarea rapoartelor de progres/evaluare; elaborarea rapoartelor de evaluare voluntară națională privind implementarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă; utilizarea datelor statistice în procesul de raportare.

Urmare a analizei și evaluării necesităților de instruire a respondenților, au fost formulate un șir de constatări și concluzii, precum și propuneri privind instruirea utilizatorilor de date.

Cel de-al doilea studiu Academia de Administrare Publică l-a realizat în perioada octombrie-noiembrie 2021 și a avut drept scop identificarea necesităților de instruire ale funcționarilor publici din autoritățile publice, care vor sta la baza elaborării Planului de dezvoltare profesională a personalului pentru anul 2022.

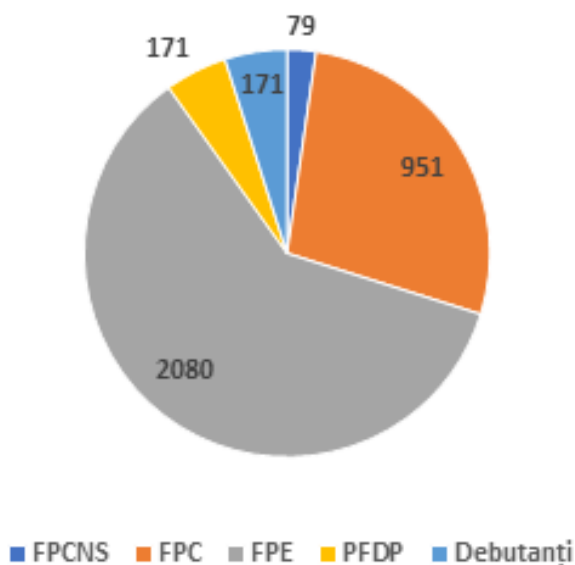
Necesitățile de instruire ale personalului din autoritățile publice au fost identificate prin utilizarea următoarelor metode/instrumente:

1. Studiarea documentelor de planificare, strategiilor de dezvoltare, obiectivelor și priorităților de guvernare.

2. Realizarea interviurilor cu responsabili de resurse umane din cadrul autorităților publice centrale și locale.

3. Completarea de către funcționari a chestionarului în format google form, elaborat de către Academia de Administrare Publică, coordonat cu Cancelaria de Stat și expediat în toate autoritățile publice centrale, autoritățile publice locale de al II-lea, precum și autoritățile publice locale de nivelul I.

La acest exercițiu au participat 1988 de funcționari din cadrul a 45 de entități administrative centrale și 1086 de funcționari din cadrul autorităților publice locale de nivelul I (472) și de nivelul al doilea (614). În figura de mai jos prezentăm profilul respondenților, după categoriile de funcții publice:



Menționăm faptul că și în rezultatul analizei acestui studiu am constatat un interes sporit din partea funcționarilor de a participa la instruire, or toți respondenții au menționat necesitatea de a-și dezvolta capacitățile profesionale. Totodată, trebuie să menționăm că, din numărul total de respondenți, 47% nu au participat în ultimii doi ani la activități de instruire. Accentuăm faptul că, conform prevederilor cadrului normativ în vigoare, fiecare autoritate publică are obligația „de a asigura fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă, cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, iar fiecărui funcționar public debutant – un curs de inițiere cu o durată de cel puțin 80 de ore”[3].

În scopul identificării domeniilor de activitate, funcționarii au fost rugați să selecteze, din lista

propusă, activitățile pe care le desfășoară cel mai des la locul de muncă, fără a le indica pe cele care le desfășoară uneori/ rar, și anume:

- *planificarea și managementul strategic;*
- *planificarea și managementul operațional;*
- *planificarea bugetară și managementul financiar;*
- *elaborarea politicilor publice;*
- *monitorizarea și evaluarea politicilor publice;*
- *coordonarea implementării programelor/proiectelor;*
- *monitorizarea și evaluarea programelor/proiectelor;*
- *elaborarea proiectelor de acte normative;*
- *prestarea serviciilor publice;*
- *managementul resurselor umane;*
- *elaborarea rapoartelor/notelor informative;*
- *organizarea și desfășurarea achizițiilor publice;*
- *organizarea și desfășurarea controlului intern managerial;*
- *analiza impactului de reglementare;*
- *comunicarea organizațională;*
- *managementul informației;*
- *prestarea serviciilor juridice.*

În rezultatul analizei răspunsurilor am constatat că cel mai mult respondenții sunt implicați în activități de prestare a serviciilor publice (48%); elaborarea rapoartelor/notelor informative (44%); planificare strategică și operațională (20 %). Această analiză ne permite să corelăm obiectivele programelor de instruire cu activitățile care le realizează funcționarii, pentru a fi cât mai eficienți în funcția publică.

Astfel, respondenții au fost rugați să indice abilitățile pe care le utilizează în munca de zi cu zi sau care cred că le vor utiliza în viitor și considerați că ați avea nevoie să le dezvolte: elaborarea notelor informative, elaborarea rapoartelor analitice, managementul timpului, comunicare interpersonală, competențe digitale (Word, Excel, Power Point), gestionarea eficientă a stresului, gestionarea eficientă a conflictelor, lucrul în echipă, analiza statistică a datelor/informațiilor, prezentare în public, comunicare cu mass-media, elaborarea documentelor de planificare, organizarea și desfășurarea controlului intern managerial. Respondenții au avut posibilitatea să indice și alte abilități care le consideră necesar de a fi dezvoltate.

Marea majoritate a funcționarilor au menționat că necesitățile de instruire care consideră că trebuie îmbunătățite sunt: abilități de lucru în echipă (65%), competențe digitale (57%), elaborarea notelor informative (49 %), soluționarea conflictelor (33 %).

În baza evaluării necesităților de instruire identificate, precum și a discuțiilor din cadrul interviurilor, au fost formulate propuneri de dezvoltare profesională în Rezultatele obținute au permis identificarea principalelor provocări cu care se confruntă funcționarii publici în realizarea atribuțiilor funcționale, precum și a principalelor competențe (cunoștințe, abilități, atitudini) de care au nevoie pentru a face față provocărilor identificate. Reieșind din acestea au fost stabilite trei grupuri de programe de instruire, conform direcțiilor prioritare identificate:

Program de formare managerială. Acest program este destinat funcționarilor publici de conducere și au drept scop Consolidarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor/comportamentelor manageriale și de leadership necesare conducerii entității și administrării eficiente a resurselor acesteia. Programa are o durată de 130 de ore academice și conține 6 module de instruire: Management în administrația publică; Leadership în administrația publică; Dezvoltarea abilităților de comunicare; Managementul conflictelor; Etică și integritate; Utilizarea tehnologiilor avansate în serviciul public. E-servicii.

Program de formare profesională inițială. Grupul-țintă al acestui program sunt funcționarii publici debutanți. Cursul are o durată de 80 de ore academice și are drept scop consolidarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice. Principalele subiecte care sunt incluse în conținutul programului sunt: Organizarea și funcționarea administrației publice. Reglementarea activității func-

ționarului public. Drepturile și obligațiile funcționarului public debutant. Dezvoltarea abilităților de procesare a informației, petițiilor, de elaborare a notelor informative, rapoartelor, proiectelor de decizii, scrisorilor etc. Etică și integritate profesională. Guvernare electronică.

Programe de dezvoltare profesională continuă – destinate funcționarilor publici de conducere și de execuție care activează de mai mult timp în serviciul public. Scopul general al cursurilor este actualizare/aprofundarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților, modelarea atitudinilor necesare exercitării eficiente a atribuțiilor de serviciu și prestării calitative a serviciilor către cetățeni. Prezentăm mai jos câteva programe care au menirea de a dezvolta abilități orizontale ale funcționarilor publici:

Managementul serviciilor publice. Organizarea serviciilor publice. Instrumente de prestare eficientă a serviciilor publice. Modernizarea serviciilor publice: e-Servicii. Comunicarea cu beneficiarii serviciilor publice, inclusiv comunicarea cu beneficiarii dificili. Asigurarea protecției datelor cu caracter personal în prestarea serviciilor publice.

Eficientizarea activității profesionale în administrația publică. Planificarea activității proprii. Gestionarea eficientă a timpului. Dezvoltarea abilităților de lucru cu documentele: elaborarea notelor informative, rapoartelor, proiectelor de decizii, scrisorilor etc. Dezvoltarea abilităților de comunicare.

Elaborarea și coordonarea proiectelor de acte normative. Caracterul actului normativ. Categoriile actelor normative. Etapele elaborării proiectului de act normativ. Analiza de impact în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative. Sistemul informațional e-Legislație. Inițierea elaborării proiectelor actelor normative. Întocmirea proiectului de act normativ. Structura și conținutul actului normativ. Avizarea, consultarea publică și efectuarea expertizei. Definitivarea proiectului de act normativ. Intrarea în vigoare și înregistrarea actelor normative. Procedeele tehnice aplicabile actelor normative.

Elaborarea politicilor publice. Concepte în politici publice. Tipologia politicilor publice. Ciclul politicilor publice. Procesul politicilor publice în Republica Moldova. Documente de politici și documente de planificare. Procesul de elaborare a PP. Stabilirea agendei. Definirea problemei. Metode cantitative și calitative folosite în formularea politicilor publice. Colectarea și analiza datelor. Rolul statisticii în analiza datelor. Definirea obiectivelor, rezultatelor politicilor publice. Identificarea opțiunilor. Metode de evaluare a opțiunilor. Analiza ex-ante a impactului opțiunilor. Criterii de selectare a opțiunilor. Formularea acțiunilor. Autorități responsabile; termeni de realizare. Consultarea părților interesate. identificarea autorităților responsabile. Planificarea monitorizării și evaluării politicilor publice. Evaluarea calității și conformității documentului de politici publice. Procesul de aprobare a politicii publice.

Evaluarea politicilor publice. Principalele abordări în evaluarea politicilor publice. Implementarea politicilor publice. Rezultatele politicii publice. Limitele rezultatelor. Necesitatea evaluării politicii publice. Procesul de evaluare și conexiunea cu procesul de monitorizare. Tipuri de indicatori (de input, de rezultat, de impact). Ținta și valoarea de referință. Etapele procesului de evaluare a politicilor publice. Determinarea subiectului evaluării. Obiectivele politicilor publice. Formularea întrebărilor de evaluare. Tipuri de întrebări de evaluare. Dimensiunile evaluării: relevanța, utilitatea, durabilitatea, impactul. Metode de evaluare a impactului: analiza multicriterială; analiza cost-beneficiu; analiza cost – eficacitate, paneele de experți, altele. Modelul resurse-produse în procesul de evaluare. Evaluarea riscurilor și incertitudinilor. Formularea constatărilor, concluziilor și recomandărilor. Modele de structură al unui raport de evaluare.

Analiza impactului de reglementare. Analiza de impact. Analiza Impactului de Reglementare: prevederi legale. Principiile reformei cadrului de reglementare. Analiza problemei supuse reglementării. Identificarea opțiunilor de reglementare. Criterii de decizie și metode analitice. Consultarea părților interesate. Asigurarea conformării. Procesul de monitorizare și evaluare.

Planificarea strategică și operațională în administrația publică locală. Cadrul național de planificare strategică și operațională: viziune, proces, instrumente. Bugetare participativă. Cerințe față de documentele de planificare strategică.

Managementul și elaborarea proiectelor. Inițiere în managementul ciclului de proiect. Parteneri de dezvoltare și asistență externă. Stabilirea obiectivelor proiectului. Strategii de intervenție. Cadrul

logic al proiectului. Planificarea activităților proiectului. Bugetul proiectului. Lansarea și implementarea proiectului. Monitorizarea, evaluare și raportarea.

Sistemul de control intern managerial în sectorul public. Implementarea și organizarea, sistemului de control intern managerial în cadrul entității. Managementul performanțelor și al riscurilor. Integrarea managementului riscurilor în planificarea operațională. Documentarea proceselor.

Gestionarea eficientă a conflictelor. Noțiunea/conceptul de conflict. Tipuri de conflicte. Ciclul și fazele conflictului. Strategii și tehnici de abordare și rezolvare a conflictelor. Tehnici de comunicare asertivă. Conflictul ca sursă de progres – dezvoltarea relațiilor de comunicare instituțională.

Utilizarea noilor tehnologii informaționale la locul de muncă în administrația publică. Dezvoltarea competențelor digitale. Utilizarea platformelor pentru servicii administrative guvernamentale, alte tipuri de servicii electronice.

Anual, Academia de Administrare Publică elaborează, în baza necesităților de instruire, Oferta de instruire care este distribuită tuturor părților interesate și este plasată pe pagina web oficială a instituției.

În concluzie, menționăm faptul că dezvoltarea unei autorități, performanța acesteia depinde în mare măsură de competențele resurselor umane, de nivelul de pregătire a acestora și implicare în prestarea cerșenilor a serviciilor publice de calitate. Programee de dezvoltare profesională, elaborate în baza necesităților de instruire, vor asigura obținerea cunoștințelor și abilităților funcționarilor publici din diferite sectoare și nivele ale administrației publice necesare pentru a face față provocărilor cu care se confruntă administrația publică și pentru a atinge obiectivele și prioritățile Guvernului.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului nr.225 din 26.03.2014 cu privier la Academia de Administrare Publică, Monitorul Oficial 2014, nr. 78-79 , art. 247.

2. Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public, Monitorul Oficial al Republicii Moldova 2008 nr. 230- 232, art. 840, cu modificările și completările ulterioare.

3. Program de activitate al Guvernului „Moldova vremurilor bune”. https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_de_activitate_al_guvernului_moldova_vremurilor_bune.pdf

4. Raport privind identificarea necesităților de instruire a utilizatorilor de date, necesare pentru a monitoriza implementarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD) și a Strategiei Naționale de Dezvoltare (SND) Moldova 2030.

ATELIERUL II

ȘTIINȚE ECONOMICE. ECONOMIE MONDIALĂ ȘI RELATII ECONOMICE INTERNAȚIONALE

ПРЕПЯТСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ ТЕКСТИЛЬНЫМИ ИЗДЕЛИЯМИ

Елена ЧЕРНОВА,
*старший преподаватель, Приднестровский Государственный Университет
имени Т. Г. Шевченко*

SUMMARY

In modern conditions, the economic factor plays a decisive role in interstate relations and international trade. The economy becomes the engine of political influence. This leads to a change in traditional diplomacy, an increase in the role of the economic function in it in order to ensure conditions for mutually beneficial international economic cooperation and the protection of the economic interests of the state.

Keywords: international trade, textile products, import, export.

Развитие международной торговли текстилем связано с выгодами, которые страна получает от своего участия в международной торговле. Жесткая конкуренция является серьезным стимулом для изменения поведения компаний-производителей текстиля и становится одним из курсов для приспособления производителей текстильных изделий к новым требованиям в международной торговле. Разберем международную торговлю текстилем в мире и препятствия, с которыми приходится сталкиваться. Рассмотрим статистику торговли текстилем в мире среди десяти ведущих экспортеров и импортеров текстиля по данным статистического обзора мировой торговли 2020, в таблице 1.

Следует отметить, что ведущие страны – экспортёры, такие как Китай, Европейские страны, США, Вьетнам, являются также и импортерами текстиля.

Анализ десяти мировых экспортеров и импортёров текстиля (на основе данных статистики ВТО) показал, что за период с 2015 по 2019 гг. такие страны как Китай, страны Европейского союза и Индия входят в тройку крупнейших экспортеров и импортёров текстиля в мире. На их долю приходится 2/3 мирового экспорта и импорта текстиля.

Таблица 1. Динамика показателей экспорта и импорта текстиля среди десяти ведущих экспортёров и импортёров текстиля в мире за 2015 – 2019 гг. (млрд. долл.).

Десять мировых ведущих стран – экспортёров текстиля	2015	2016	2017	2018	2019
Китай	109	106	110	119	120
Европейские страны (28)	64	65	69	74	66
Индия	17	16	17	18	17
США	14	13	14	14	13
Турция	11	11	11	12	12
Корея	11	10	10	10	9
Республика Пакистан	8	9	8	8	7
Китайский Тайпей	10	9	9	9	9

Гон Конг, Китай	9	8	8	7	6
Вьетнам	-	7	7	8	9
Япония	6	-	-	-	-
Страны - импортёры текстиля					
Европейские страны (28)	68	69	74	77	67
США	30	29	28	30	31
Китай	19	17	17	18	16
Вьетнам	18	13	14	18	16
Япония	8	8	8	9	9
Гон Конг, Китай	9	7	7	7	6
Бангладеш	10	7	9	11	10
Мексика	7	6	6	7	6
Турция	6	6	7	6	
Индонезия	6	6	6	7	7

Источник: Разработка автора на основе статистических данных World Trade Statistical Review 2020/Top 10 exporters and importers of textiles, 2019, p. 100. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020chapter06_e.pdf

Китай является главной страной-экспортером текстиля. Таким образом, в 2015 году объем экспорта текстильных изделий из Китая составил 109 млрд. долл., в 2016 году – 106 млрд. долл., в 2017 году – 110 млрд. долл., в 2018 году -119 млрд. долл., в 2019 году – 120 млрд. долл. Вторыми в мире по объему экспорта текстиля являются Европейские страны, в 2015 году - 64 млрд. долл., в 2016 году – 65 млрд. долл., в 2017 году – 69 млрд. долл., в 2018 году -74 млрд. долл., в 2019 году – 66 млрд. долл., просматривается неравномерная динамика. Наименьший показатель среди стран мировых ведущих экспортеров текстиля у Вьетнама, в 2016 году – 7 млрд. долл., в 2017 году – 7 млрд. долл., в 2018 году - 8 млрд. долл., в 2019 году – 9 млрд. долл., наблюдается положительная динамика.

Европейские страны являются наиболее важными среди мировых ведущих стран – импортёров текстиля за рассмотренный период. В 2015 году - 68 млрд. долл., в 2016 году – 69 млрд. долл., в 2017 году – 74 млрд. долл., в 2018 году -77 млрд. долл., в 2019 году – 67 млрд. долл. США занимает вторую позицию среди мировых ведущих стран – импортёров текстиля, в 2015 году – 30 млрд. долл., в 2016 году – 29 млрд. долл., в 2017 году – 28 млрд. долл., в 2018 году - 30 млрд. долл., в 2019 году – 31 млрд. долл., Китай один из ведущих импортёров текстиля, так в 2015 году – 19 млрд. долл., в 2016 году – 17 млрд. долл., в 2017 году – 17 млрд. долл., в 2018 году - 18 млрд. долл., в 2019 году – 16 млрд. долл. Можно отметить снижение импорта текстиля из Китая.

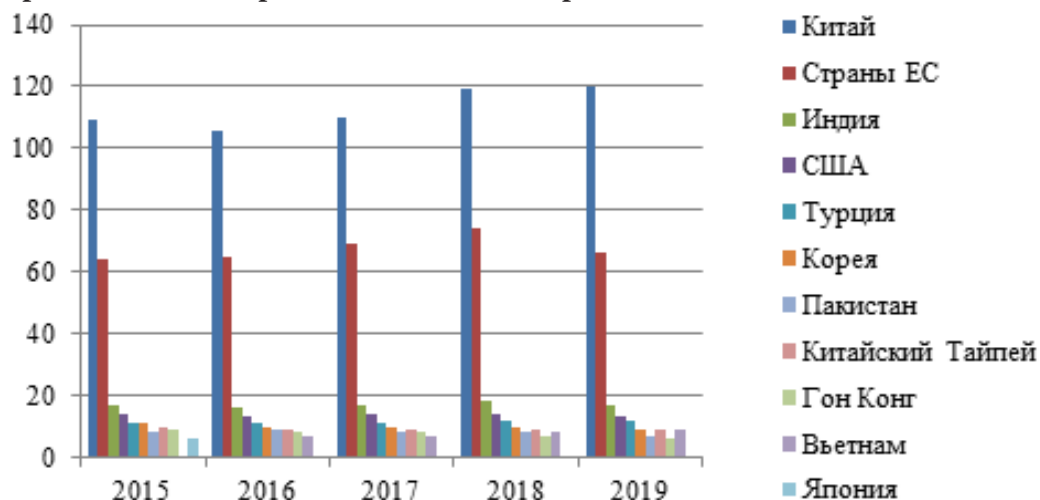
На основании таблицы 1, выстроим диаграмму «Динамика показателей экспорта текстиля среди десяти ведущих экспортёров текстиля в мире за 2015-2019 гг.».

На основании данных импорта из таблицы 1, построим диаграмму «Динамика показателей импорта текстиля среди десяти ведущих импортёров текстиля в мире за 2015 – 2019 гг.».

Для более досконального рассмотрения и анализа доли стран в мировом экспорте текстиля за рассмотренный период, десяти мировых ведущих стран - экспортёров за 2000-2019 гг., составим таблицу 2.

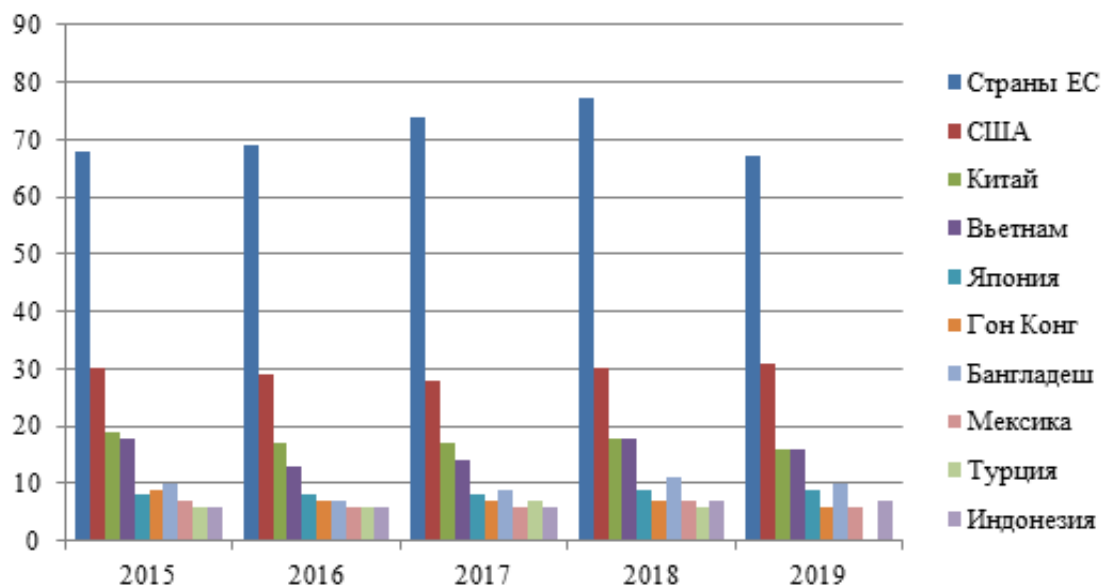
Из таблицы 2 следует, что среди лидеров мирового текстильного экспорта за 2000-2019 гг. увеличили свои доли Китай (+28,9), Вьетнам (+2,7), Индия (+2,0), Турция (+1,5). Снизил свои позиции в рейтинге, страны ЕС (-11,7), Корея (-5,1), Китайский Тайпэй (-4,8), США (-2,6), Пакистан (-0,6).

Диаграмма 1 - Динамика показателей экспорта текстиля среди десяти ведущих экспортеров текстиля в мире за 2015 – 2019 гг. (млрд. долл.)



Источник: Разработка автора на основе статистических данных World Trade Statistical Review 2020/Top 10 exporters and importers of textiles, 2019, p. 100. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020chapter06_e.pdf

Диаграмма 2 - Динамика показателей импорта текстиля среди ведущих десяти импортёров текстиля в мире за 2015 – 2019 гг. (млн. долл.)



Источник: Разработка автора на основе статистических данных World Trade Statistical Review 2020/Top 10 exporters and importers of textiles, 2019, p. 100/ https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020chapter06_e.pdf

Таким образом, анализ ведущих стран-экспортеров текстиля в мировом экспорте текстиля за 2000-2019 гг. показывает, что развитые страны (США, страны ЕС) уступают собственные позиции развивающимся странам таким как Индия, Вьетнам. При этом, развитые страны перенаправляют свою экономику на другие виды экономической деятельности.

Таблица 2. Ведущие страны-экспортеры текстиля в 2019г. и изменение их доли в мировом экспорте текстиля за 2000 – 2019 гг. (млрд. долл.).

Десять мировых ведущих стран – экспортеров текстиля	Объем экспорта текстиля (млрд. долл.)	Доля стран в мировом экспорте текстиля (млрд. долл.)				2019 к 2000
		2000	2005	2005	2019	
Китай	120	10,3	20,2	30,4	39,2	28,9
Европейский Союз	66	33,4	32,5	25,3	21,7	-11,7
Индия	17	3,6	4,1	5,1	5,6	2,0
США	13	7,0	6,1	4,8	4,4	-2,6
Турция	12	2,4	3,5	3,5	3,9	1,5
Корея	9	8,1	5,1	4,3	3,0	-5,1
Вьетнам	9	0,2	0,4	1,2	2,9	2,7
Китайский Тайпей	9	7,6	4,8	3,8	2,8	-4,8
Пакистан	7	2,9	3,5	3,1	2,3	-0,6

Источник: Разработка автора на основе статистических данных WorldTrade Statistical Review 2020/Top 10 exporters and importers of textiles, 2019, p.100. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020chapter06_e.pdf

Для более детального рассмотрения и анализа доли стран в мировом импорте текстиля за период с 2000 по 2019 годы, среди десяти мировых ведущих стран - импортёров составим таблицу 3.

Анализ ведущих стран-импортеров текстиля за 2000-2019 гг. (таблица 3) показывает, что увеличили доли импорта следующие страны: Вьетнам (+4,4), Бангладеш (+2,3), Индонезия (+1,3), США (+0,3). В то же время снизили свои позиции страны ЕС (-8,4), Китай (-2,2), Соединенное Королевство Великобритании (-2,1), Мексика (-1,7), Япония (-0,2). Так, на мировом текстильном рынке развитые страны (страны ЕС, Китай, Соединенное Королевство Великобритании) сократили долю импорта, а развивающиеся страны (Бангладеш, Индонезия), ее увеличили.

Для развития национальной экономики производство текстиля на промышленных предприятиях и международная торговля текстильными изделиями играет важную роль в формировании ВВП страны.

Таблица 3. Ведущие страны-импортеры текстиля в 2019 г. и изменение их доли в мировом импорте текстиля за 2000-2019 гг. (млрд. долл.).

Десять мировых ведущих стран - импортёров текстиля	Объем импорта текстиля (млрд. долл.)	Доля стран в мировом импорте текстиля (млрд. долл.)				2019 к 2000
		2000	2005	2010	2019	
Европейский Союз	67	29,7	29,2	23,8	21,3	-8,4
США	31	9,7	10,5	8,7	10,0	0,3

Вьетнам	16	0,8	1,6	2,6	5,2	4,4
Китай	16	7,8	7,2	6,6	5,0	-2,2
Бангладеш	10	0,8	1,1	1,7	3,1	2,3
Япония	9	3,0	2,7	2,7	2,8	-0,2
Соединенное Королевство Великобритания	7	4,4	3,5	2,7	2,3	-2,1
Индонезия	7	0,8	0,4	1,6	2,1	1,3
Мексика	6	3,5	2,8	1,9	1,8	-1,7

Источник: Разработка автора на основе статистических данных World Trade Statistical Review 2020/Top 10 exporters and importers of textiles, 2019, p. 100. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2020_e/wts2020chapter06_e.pdf

В международной торговле текстильными изделиями помимо выгод существуют и препятствия, с которыми приходится сталкиваться: зависимость от дипломатических отношений; сроки поставки; зависимость от импорта сырья; старение производственных мощностей; жесткая конкуренция; недостаточный объем инвестиций; слабая сырьевая база отрасли; нехватка квалифицированных рабочих кадров; банки считают текстильную отрасль рискованной для вложения средств, потому чтобы покрывать риски банки выдают кредиты под большие проценты.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод: международная торговля Молдовы текстильными изделиями с другими странами способствует поиску новых рынков сбыта; привлечению в страну иностранных инвесторов; содействует благотворному международному сотрудничеству с другими странами и т.д.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Волков Г. Ю., Международная торговля: учебное пособие/ Ростов н/Д: Феникс, 2008, 344 с.
2. Корниенко О.В., Международная экономика / Ростов н/Д: Феникс 2008, 377с.
3. Кругман П., Обстфельд М., Международная экономика. 5-е изд. СПб.: Питер, 2010, 832 с.
4. Чернова Е. И., Dinamica pieței textilelor. Referințe analitice. Economie și sociologie. Revistă teoretico-științifică. Chișinău, 2013, № 4, 192с.
5. Чернова Е. И. «Текстильные изделия как объект международной торговли». / Sectorul serviciilor în secolul XXI: realizări, probleme, perspective. Simposion științific internațional. 26-27 martie 2010 Chișinău: USM, 251с.
6. <http://ita.doc.gov/fta/index.asp>
7. <https://elib.bsu.by/handle/123456789/190078>
8. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr20_e/wtr20_e.pdf
9. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf
10. http://www.wto.ru/wp-content/uploads/2016/09/wts2016_e.pdf

CRIZA GAZELOR ȘI ENERGIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA: CAUZE, CONSECINȚE ȘI CĂI DE IEȘIRE DIN SITUAȚIE

Andrei DAMASCAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article examines the causes of the gas and energy crisis in the Republic of Moldova, which manifested itself in the most negative form in the last months of autumn 2021. The vulnerability of Moldova in the choice of energy import opportunities is noted, including taking into account the specifics of the situation of Moldova from the point of view of the historical development of the country's energy system and its close connection to the transport system of gas and electricity of Ukraine, which affects the possibilities of competitive energy supply. The ways out of the current situation and a set of measures to reduce relapses or eliminate similar situations in the future are proposed.

Keywords: TSG, TSO, CCE (fuel and energy complex), RES (renewable energy sources), energy resources, energy security.

Principalele caracteristici ale sectorului energetic al Republicii Moldova, ca industrie, sunt:

- lipsa, practică, a propriilor resurse tradiționale de combustibil;
- dependența, de la semnificativ, din punct de vedere al energiei electrice, la plin pentru gaze naturale, produse petroliere, cărbune, de importul de resurse, care este în general estimat la 94% din consum (S);
- dependență largă și constantă de fermele și sistemele energetice, în special în domeniul gazelor naturale și electricității, din țările vecine.

În general, acest lucru creează premise pentru dezvoltarea unei amenințări la adresa securității energetice a țării. În același timp, creșterea acestei amenințări alimentează nivelul nesatisfăcător de dezvoltare a complexului energetic al Moldovei în sine, partea sa de infrastructură, care la rândul său afectează dezvoltarea economiei și a sferei sociale, dar poate, în lunile următoare, să afecteze în mod direct viața cetățenilor țării în ansamblu.

Pe parcursul a zeci de ani, am observat următoarele motive care agravează situația în dezvoltarea energiei, urmată de economie, nivelul de trai etc.:

- 1) creșterea constantă a prețurilor în monedă națională pentru resursele de combustibil importate în țară;
- 2) politica internă de prețuri – dezechilibrată în producția internă de energie electrică pe „mulul drept”, inclusiv energia din surse regenerabile și importul tuturor tipurilor de transportatori de energie;
- 3) lipsa unei coordonări adecvate a procesului de creștere a tarifelor cu modificări ale indicatorilor sectoarelor economice și cu atât mai mult în sfera socială;
- 4) Corupția în achiziție și furnizarea de resurse energetice.
- 5) lipsa diversificării reale, în special în sectorul gazelor, în sursele de aprovizionare cu energie, transportul acestora și, în parte, distribuția.

Ținând cont de prevalența maximă, ne vom concentra în continuare pe două tipuri principale de purtători de energie în Republica Moldova - gazul natural, în special, și energia electrică. Infrastructura pentru furnizarea de gaze naturale (în întregime) și de energie electrică – depinde în mare măsură de sistemul energetic al Ucrainei, care a fost construit în perioada Sovietică, ca un complex și un sistem energetic unic cu Moldova de pe ambele maluri ale Nistrului. Continuarea sistemului de transport al gazelor din Ucraina către fostele țări CAER (Consiliul de asistență economică reciprocă), inclusiv România, Bulgaria și Turcia, este o triadă de diametru mare, conducte de gaz transbalcanice, două de 800 mm în diametru și 1200 mm în diametru, care trece pe teritoriul transnistrean și cel al Republicii Moldova, periodic merge subteran, dincolo de teritoriul Republicii Moldova, în Ucraina. Pe teritoriul Republicii Moldova, are o lungime puțin mai mică de

100 km între punctul ucrainean de gaze, stații de măsurare (SMG) Grebenniki și SMG Orlovka, situat la granița cu România, vizavi de Isaccea, punct de trecere a frontierei. Capacitatea totală de transport prin Transbalkanic este de până la 34,6 de miliarde de metri cubi de gaz pe an. <https://www.moldovatransgaz.md/ro/technical-data/map>

Un alt interconector este o conductă de gaz de transport, care leagă un punct strategic de intersecție cu conductele principale de gaz ale „Operatorului sistemului de transport al gazelor din Ucraina”. Aceste conducte de gaz, care transportă gaze spre Europa de Vest, sunt conectate la depozite subterane de gaze, în zona unui complex format dintr-o stație de măsurare a gazelor și două stații de compresoare, Bogorodceani (Ivano-Frankivsk). Doar una dintre ramuri trece prin Hotin și Drochia, Șoldănești, apoi prin Transnistria, se întinde până la stația de compresoare de gaz din apropierea orașului Ananiev (regiunea Odesa). În Ananiev, una dintre conductele de gaze transbalcanice este conectată, care apoi se conectează din nou cu celelalte două la SMG Grebenniki (regiunea Odesa). Astfel, sistemul comun de transport al gazelor din Ucraina și Moldova este configurat pentru a muta gazul de la sursa de aprovizionare, condiționat, de la Nord la Sud sau de la Est la Vest.

Încercările din ultimii ani de a rezolva problemele de diversificare a aprovizionării cu gaze naturale, parțial, abandonând sursa de livrări directe de gaze naturale a „Gazprom” PJSC și de transport de gaze prin cele 2 interconexiuni principale între Republica Moldova și Ucraina, care determină punctele de intrare în sistemul de transport de gaze al Republicii Moldova, nu au avut încă un impact tangibil asupra rezolvării problemelor energetice ale Republicii Moldova. Să analizăm pe scurt care sunt principalele motive pentru astfel de eșecuri și la ce ne putem aștepta în viitor.

Primul motiv, descris pe scurt mai sus, este lipsa rețelelor directe de transport al gazelor, ocolind Ucraina. Dacă Federația Rusă, reprezentată de către Gazprom, în cele din urmă, va decide să întrerupă tranzitul prin sistemul de transport al gazelor (STG) din Ucraina, asistența tehnică pentru pomparea gazelor naturale, din cauza lipsei de înaltă presiune în conductele cu diametru mare de până la 75 atmosfere, ca urmare a operațiunii unui complex de stații de compresoare, pornind de la zăcămintul de producție în Federația Rusă, va fi dificil din punct de vedere tehnic și poate deveni imposibil, din punct de vedere financiar, pentru STG ucrainean sau STG vecinilor săi, inclusiv în Republica Moldova. Ucraina trebuie să acopere deficitul de gaze prin importuri sau o creștere accentuată a producției. Dacă gazul din direcția obișnuită va fi oprit, va fi posibil de obținut de la vecinii Ucrainei - Ungaria, Slovacia, Moldova, România, sau cu fluxul direct din Polonia, Belarus. Acest lucru inspiră un optimism pentru Republica Moldova, dar necesită o inversare a STG din fiecare dintre aceste țări față de Ucraina, ceea ce poate fi dificil punct de vedere tehnic și necesită o lungă perioadă de timp, inclusiv din motive politice, dar nu este costisitoare din punct de vedere economic sau financiar.

Al doilea motiv este povara financiară pentru Ucraina și partenerii săi de interconectare. Consumul Ucrainei astăzi este de 31-32 miliarde de metri cubi de gaz pe an, din care aproximativ 20 de miliarde sunt extrase din surse proprii, restul de 11-12 miliarde fiind achiziționate. Acesta este același gaz Gazprom, furnizat prin operatori de transport slovaci și maghiari, de la comercianți intermediari, în modul invers (revers) la granița cu Slovacia și Ungaria, inclusiv tranzacțiile spot. Necesitățile ambelor maluri ale Moldovei sunt de 2,7 - 3 miliarde de metri cubi pe an. Volumele de tranzit ale „Gazprom” prin Ucraina, până în prezent, se ridică până la 40 de miliarde de metri cubi de gaz pe an, ceea ce duce la o creștere a prețurilor, inclusiv în cadrul contractelor pe termen lung pentru redundanța capacității și transport. Acum 3 ani, tranzitul de gaze s-a ridicat la aproape 120 de miliarde de metri cubi, iar costul unitar al menținerii STG ucrainene, calculat pe metri cubi de transport, a fost mai mic. În tranzit zero, scenariu pentru Ucraina, costurile de transport prin teritoriul său, pentru Republica Moldova, în caz de cumpărare de gaze naturale și alimentare prin punctul de intrare în Republica Moldova în partea de Nord a țării - Alexeevka sau în Est, prin Transnistria, punct de intrare - Grebenniki, va cădea în întregime pe consumatorii din Republica Moldova, cu tariful de OST și prețul de la furnizor.

Al treilea motiv este lipsa surselor ieftine de aprovizionare cu gaz garantate în regiune. OJSC Moldovagaz este o companie în care peste 50% din acțiuni aparțin PJSC Gazprom. Având în

vedere poziția Transnistriei de astăzi față de autoritățile legitime din Moldova și „Moldova-gaz” în sine, compania de stat „Gazprom” poate dicta orice preț al carburanților, ținând cont de condițiile de piață. Mai mult, indirect, gigantul rus deține și operatorul STG din Moldova-„Moldovatrangaz” și aproape jumătate din rețelele de distribuție din Moldova. Gazoductul Iași-Ungheni-Chișinău, precum și alte gazoducte majore de transport cu diametru mare din Republica Moldova, se află, de asemenea, în mâinile unei companii cu capital străin. Beneficiarul final este operatorul sistemului de transport (OST), compania română de stat „Trangaz”. Ambele companii vor avea grijă de interesele lor în primul rând și nu vor manevra între fiabilitatea aprovizionării și disponibilitatea gazelor naturale pentru consumator. Ca urmare, tariful pentru consumatorii finali din Republica Moldova vor fi afectate: rușii - cu prețul de gaz, românii - de costul de transport pentru RM, prin depreciere de construcții din întreaga ramură nouă a conductei de gaz de la Isaccea, prin Onești, Ghirești, Iași, Ungheni la Chișinău. Până în prezent, România este importator de gaze rusești, iar livrările prin Ungheni, cu transport de gaze din Europa de Vest, nu sunt încă pregătite din punct de vedere tehnic. Calculul României este pentru extracția gazelor naturale din zona off-shore din Marea Neagră, dar producția este condusă de compania „ExxonMobil”, care va elimina în cele din urmă gazul. Comercianții pot achiziționa acest gaz și titularii de licență pot furniza, dar nu sunt de vânzare la export din off-shore, ceea ce înseamnă că va exista o incertitudine cu privire la prețul final al gazelor în favoarea Republicii Moldova, cel puțin până în anii 2022-2023. Dacă România are posibilitatea de a influența consumabilele pentru Republica Moldova, atunci, chiar și ținând cont de introducerea celui de-al 3-lea pachet energetic UE în Moldova, nu există relații de piață în termenii (condițiile) comerțului cu gaze în Republica Moldova până în prezent, deoarece marii jucători mențin provizii în baza propriilor condiții. La ședința Parlamentului European din 24.09.2009 a fost subliniat că „Principala provocare a pieței gazului în Uniunea Europeană este dependența serioasă de furnizare a gazului”, spune raportorul. Slovacia, Finlanda și Bulgaria sunt dependente aproape 100% de gazul din Rusia. Germania importă 39% din totalul de gaz pe care îl consumă tot din Rusia, iar Franța 26%. Companiile străine precum Gazprom controlează din ce în ce mai multe conducte. <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616FCS31737+0+DOC+XML+V0//RO>

Al patrulea motiv este lipsa unei interconexiuni cu drepturi depline cu OST European printr-un STG comun. Gazoductul menționat mai sus al companiei „Vestmoldtransgaz”, ținând cont de parametrii săi tehnici și de absența României în listele exportatorilor reali de gaze naturale, nu va rezolva problema fiabilității livrărilor pentru întreaga Moldovă. Motivul este că, în primul rând, gazoductul Iași-Ungheni-Chișinău este proiectat doar pentru furnizarea a până la 1,5 miliarde de metri cubi de gaz pe an. Aceasta nu acoperă necesitățile malului stâng, inclusiv ale SEHR Moldovenești (or. Dnestrovsc, Transnistria) și ale micilor consumatori din regiunea Odesa, conectați la OST „Moldovatrangaz”. În al doilea rând, capacitatea zilnică a conductei de gaz, conform diferitelor estimări, variază între 4,1 și 6 milioane de metri cubi de gaz pe zi. Or, nevoile zilnice ale Moldovei, fără malul stâng, iarna, la sarcini maxime și temperaturi sub -20 grade sub zero, sunt de până la 6-8 milioane de metri cubi. Deficitul poate fi acoperit doar cu counter consumabile și transport prin OST „Moldovatrangaz” prin punctul de intrare în Republica Moldova în partea de Nord a țării – Alexeevka sau în Est, prin Transnistria, punct de intrare - Grebenniki, precum și cu inversa (revers) de la gazoductul „Turkish Stream”.

Al cincilea motiv, tehnic, chiar dacă operatorul STG românesc asigură o presiune de 43-48 atmosfere la punctul de intrare în Moldova - Ungheni, calculul hidraulic arată că la fiecare 100-120 km, chiar dacă nu există consum pe parcurs, presiunea scade cu câteva atmosfere. Ținând cont de faptul că, pe cale de gaze din România, principalii consumatori de gaze vor întâlni municipiul Chișinău și Întreprinderea de Stat „Termoelectrică”, presiunea gazului după Chișinău va fi foarte scăzută, și distanța de la locul de conectare a OST „Vestmoldtransgaz” și „Moldovatrangaz” în apropierea satului Bunet, la consumatorul final, în partea de Sud vor fi mai mare de 200 de km, iar în Nord - mai mare de 300 de km. Diametrul mic al conductelor în direcția de Nord din regiunea Șoldănești, pe interconexiune internă în Olișcani, precum și în direcția de Sud prin Mereni-Căinari-Tokuz, conducta de gaz va fi cel de-al doilea factor de descurajare,

care nu va permite livrarea de gaze naturale către consumatori, în partea de Sud și de Nord ale Republicii Moldova. Aceleași motive, cu „blocaje” în diametru, în sistemul de conducte de gaze al OST „Moldovatrangaz” și lipsa numărului necesar de stații de compresoare la locul potrivit, vor conduce la aceleași rezultate deplorabile în transportul gazelor dintr-o singură sursă la punctele de intrare în Moldova. Dacă livrarea este comandată prin Alexeevka, atunci fără stații de compresoare, gazul va ajunge la Chișinău cu parametri suficient de mici și cu un deficit pentru Sudul Moldovei. Când va fi livrat din sud, în sens invers de la gazoductul „Turkish Stream”, nu va fi suficient gaz pentru Nordul Moldovei, începând din Nordul raionului Orhei. Este necesară reparația sau reconstrucția stației de la Drochia, care este capabilă să funcționeze în direct și în revers, și reconstrucția stației din satul Burlăceni, ca să funcționeze în direcția inversă. Survine întrebarea: „Gazprom” va dori să investească bani în aceste stații, dacă gazul nu este cumpărat de la ei?

Al șaselea motiv este lipsa unei piețe reale a gazelor în Moldova. Chiar dacă cineva din autoritățile anterioare s-a gândit la această problemă, în realitate, progresul către organizarea unei astfel de piețe a fost foarte lent. Achizițiile și livrările de gaze sunt monopolizate numai de „Moldovagaz” și, după ce a concentrat sistemul de transport și distribuție în mâinile sale, având licență și contracte pe termen lung cu consumatorul, calculează toate opțiunile de furnizare a consumatorului numai din propria sursă. Implementarea regulilor Pachetului Energetic al UE, care ar putea contribui la stimularea creării unei piețe a gazelor naturale în Moldova și a concurenței reale între furnizori, inclusiv compania de stat Energocom, se desfășoară lent și cu mari denaturări în deciziile care implică ANRE și Ministerul Economiei. De exemplu, formula de separare a OST „Moldovatrangaz” este absolut formală, iar influența OJSC „Moldovagaz” persistă până în prezent. Acordarea „Moldovagaz” statutul de persoană responsabilă pentru furnizarea de gaze către republica Moldova, fără a defini regulile pe parte de client pentru oferta, reprezentată de stat, formula de gamă de prețuri, avantaje pentru furnizor asociate cu aceasta și sancțiuni pentru neîndeplinire, a condus, pe termen lung, apatie pe această temă din partea atât a oficialilor, cât și a firmelor concurente, a titularilor de licență de furnizare.

Al șaptelea motiv este provocarea creșterii datoriei OJSC „Moldovagaz” față de PJSC „Gazprom”. Ambele companii au mers în mod deliberat să majoreze datoria companiei „fiică” față de compania fondatoare în toți anii de la crearea OJSC „Moldovagaz”. Pentru Moldova de dreapta, așa-numita „datorie istorică” de peste 400 de milioane de dolari a fost creată de întreprinderile care nu au plătit pentru gazul consumat în toți acești ani. De exemplu, aceasta este o fabrică falimentară de sticlă din Florești cu o datorie de până la 100 de milioane de dolari sau compania „Termocom” cu o datorie de 60 de milioane de dolari. Desigur, a avut loc influența statului și, uneori, interferența în relația dintre OJSC „Moldovagaz” și consumator, însă OJSC „Moldovagaz” a continuat să furnizeze, în ciuda lipsei de oportunitate. Motivele datoriei unui operator de transport fără licență pe teritoriul malului stâng al Moldovei, Compania „Tiraspoltrangaz” către OJSC „Moldovagaz”, se află în instrucțiunile directe ale PJSC „Gazprom” privind recunoașterea acestei datorii, care se apropie de 8 miliarde dolari, prin OJSC „Moldovagaz” către PJSC „Gazprom” prin decizia instanțelor din Federația Rusă, care este prevăzută de acordul de furnizare între aceste persoane juridice. OJSC „Moldovagaz” nu are nicio influență asupra „Tiraspoltrangaz”, iar din 2006, proprietatea OJSC „Moldovagaz”, pe teritoriul Transnistriei, a fost transferată în conformitate cu legislația locală unei terțe persoane juridice care este atât un OST, cât și un distribuitor de gaze. Desigur, „Gazprom” știe despre asta. Teama și componenta de corupție a acestei datorii au împiedicat de mult timp autoritățile moldovenești să întreprindă acțiuni active față de toți participanții la tranzacție. Cu toate acestea, pretențiile „Gazprom” față de autoritățile moldovenești cu privire la responsabilitatea pentru datoria consumatorilor de pe malul stâng par ciudate. Datoria a început să se formeze din cauza neplății Transnistriei și a fost vizibilă lunar în rapoartele OJSC „Moldovagaz”, comunicate către PJSC „Gazprom”. Mai simplu spus, dacă OJSC „Moldovagaz” și PJSC „Gazprom” au văzut că „Tiraspoltrangaz” nu a plătit și nu va plăti pentru gaz, de ce PJSC „Gazprom” a continuat livrările? Datoriile funcționează ca un baston pentru cei care încearcă să găsească o sursă alternativă sau termeni de aprovizionare cu gaz.

Rolul SEHR „Moldovenesti”, ca principal generator și potențial exportator de energie electrică în regiune, lasă și el multe semne de întrebare. Ea a consumat circa 70-80% din gazul natural al malului stâng, achitând prețul pe care „Tiraspoltransgaz” l-a pus pentru ea. Poate să se simtă ca un defaulter sau să fie responsabil pentru creșterea datoriei? Și cum va putea în viitor să garanteze aprovizionarea cu gaze naturale, dacă livrările de gaze naturale printr-un OST fără licență sunt interzise de legislația Ucrainei? Prin Moldova sau, așa cum anterior, formal, prin OJSC „Moldovagaz”, unde, în același timp, un OST fără licență acceptă gaz la punctul de intrare al Grebenniki și, mai departe, din nou, nu plătește nimănui pentru gazul consumat, așa cum a fost de mulți ani? La ce preț va ajunge gazul în SEHR-ul Moldovenesc? De la cine și în ce condiții? De asemenea, se pune o altă întrebare: în ce caz este mai bine pentru Moldova să treacă la furnizorii ucraineni de energie electrică, dacă au existat și există multe obstacole în dezvoltarea energiei regenerabile în Republica Moldova? În Moldova, nu există posibilitatea de a cumpăra energie electrică din UE sau de a o furniza acolo, deoarece există o interconectare nerezolvată la nivelul parametrilor tehnici necesari cu Ucraina, la frontiera de Est și la Vest, cu UE, prin sistemul electric Transbalcanic, la graniță cu România.

Furnizarea de produse petroliere, peste jumătate din volum, este legată de România, cărbune – aproape în întregime de Rusia și Ucraina. Consumul de cărbune în Moldova este în continuă scădere, iar produsele petroliere cresc sincron cu creșterea vehiculelor, ceea ce înseamnă o scădere a utilității pentru producerea energiei termice. Cu toate acestea, produsele petroliere grele ar putea înlocui fizic gazul, dar nu pot pentru preț și prietenie cu mediul. Astfel, luând în considerare faptul că producerea de energie electrică depinde în mare măsură de livrările de gaze naturale, inclusiv SEHR „Moldovenesti”, precum și generarea energiei electrice și/sau energiei termice la centralele termice în Republica Moldova depinde de provizii, apoi predominant consumul de un singur tip de combustibil și dependența de importuri este cea mai gravă amenințare pentru securitatea energetică a țării noastre.

La acestea se adaugă problemele interne din sectorul energetic al Republicii Moldova, care nu adaugă optimism. Pe lângă inhibarea conștientă a dezvoltării energiei regenerabile, acestea ar trebui să includă:

- gradul înalt de uzură a principalelor capacități de generare de pe ambele maluri ale Nistrului;
- gradul ridicat de depreciere a tuturor tipurilor de active fixe din rețelele de transport și distribuție (până la 75%) în afară de gazoductul Iași-Chișinău;
- pierderi mari de gaze în distribuție, energie electrică și termică la toate nivelurile de aprovizionare;
- lipsa coerenței și eficacității măsurilor pentru energie, conservarea resurselor și introducerea tehnologiilor cu eficiență ridicată;
- dezechilibru între profitul din rețelele de distribuție și neprofitabilitatea în producerea de energie electrică;
- lipsa capacității de conectare a liniilor electrice între Moldova și țările vecine.

Pentru a încheia o scurtă examinare a situației critice, observăm că, în lipsa unui număr suficient de surse proprii de energie, consumul de energie pe unitate de PIB în Moldova este de câteva ori mai mare decât în țările dezvoltate ale UE! Care sunt căile de ieșire din această situație? Pentru a asigura interesele naționale ale Republicii Moldova în sectorul energetic, este nevoie de un set de măsuri în următoarele domenii:

1) modernizarea sistemului existent de transport al gazelor naturale sau construirea unui nou sistem de transport al gazelor pe teritoriul Republicii Moldova, luând în considerare transportul viitor al transportatorilor de energie cu emisii reduse de carbon și fără carbon, de exemplu hidrogenul;

2) implementarea totală a măsurilor de economisire a energiei;

3) diversificarea surselor de aprovizionare cu energie;[9]

4) stimularea creșterii SRE locale și/sau a surselor alternative de energie pe baza unui program de stat, care acoperă cel puțin 40% din energia din surse proprii de producție până în 2030.

5) cooperarea strânsă cu țările Comunității Europene a Energiei ca bază pentru interconectarea cu piața UE.

6) punerea în aplicare timpurie și punerea în aplicare strictă a tuturor dispozițiilor Pachetului Energetic al UE în ceea ce privește separarea funcțiilor de aprovizionare de transportul și distribuția transportatorilor de energie [5].

7) introducerea metodelor moderne de producție și construirea unui complex experimental pentru producerea de combustibili fără carbon, de exemplu electricitate și hidrogen, pe teritoriul Moldovei, inclusiv cu utilizarea energiei regenerabile.

Pentru a monitoriza starea combustibilului și a securității energetice a țării, este necesar să o evaluăm în mod constant printr-un sistem de monitorizare care include acțiuni sinergice ale structurilor autorizate. Acest sistem ar trebui structurat astfel încât să reflecte:

- urmărirea stării sectorului energetic, precum și a securității energetice a țării;
- identificarea amenințărilor la adresa securității (economice, socio-politice, provocate de om, naturale, manageriale);
- cauzele acestor amenințări;
- gradul de impact asupra sectorului energetic și asupra sferelor economice, sociale ale vieții și activității din țară;
- recomandări privind modalitățile de neutralizare a efectelor amenințărilor.

Rolul cheie poate și ar trebui să fie jucat de alegerea unui sistem de indicatori, care să evalueze în mod obiectiv și cuprinzător nivelul securității energetice pe baza necesității de a îndeplini obiectivele stabilite. O evaluare integrată a stării sectorului energetic al economiei ar trebui să fie efectuată în baza unei evaluări a rezultatelor analizei indicatorilor de combustibil și securitate energetică, conform unei anumite metodologii, inclusiv cea propusă de oamenii de știință moldoveni, care include mai multe blocuri [11]:

- 1) alimentarea cu combustibil;
- 2) producția de energie electrică și termică;
- 3) transportul și distribuția energiei;
- 4) importul/exportul de energie electrică;
- 5) ecologie;
- 6) consumatori;
- 7) management și finanțe.

Toți indicatorii care reflectă specificul tipului de energie, metoda de producție, transmisie și distribuție a energiei ar trebui să formeze o imagine completă a stării complexului de căldură și energie (complex de combustibil și energie). În plus, pentru a ține seama de nivelul de securitate energetică, acestea ar trebui ulterior completate cu indicatori ai eficienței utilizării resurselor de combustibil și energie și indicatori ai impactului asupra vieții sociale a țării. Acest lucru va permite Ministerului Economiei și Ministerului Infrastructurii al Republicii Moldova, împreună cu alte ministere și agenții, să planifice creșterea competitivității produselor generate la nivel local, iar împreună cu Ministerul Afacerilor Externe al Republicii Moldova să determine alegerea geopolitică a partenerilor de cooperare în domeniul energiei.

Concluzie: pe termen scurt, o cale de ieșire din situația dificilă actuală cu gaz și electricitate, este diversificarea surselor de gaze naturale și energie electrică, crearea unei pieți reale pentru gaze naturale și energie electrică din țară, eliminarea monopolurilor asupra ofertei de transport de energie, precum și o cooperare strânsă cu UE a structurilor responsabile de sectorul energetic, de transport și operatorii de sistem din statele vecine, inclusiv în cadrul organizațiilor transportatorilor de gaze și energie electrică: ENTSO-g și ENTSO-e.

Pe termen mediu și pe termen lung, statul trebuie să facă toate eforturile pentru a dezvolta surse regenerabile de energie, propriul său sistem de transport de gaze, construit pentru a elimina blocajele în sistemele existente ale operatorilor de transport, inclusiv cu perspectiva de a transfera gaze fără carbon, dezvoltarea purtătorilor de energie alternativă și capacități de producere, inclusiv energia „verde” și energia fără carbon. Reducerea consumului de energie pe unitatea de producție și modernizarea producerii, măsuri constante de economisire a consumului de gaze și energie electrică în sectorul utilităților și gospodăriilor, eliminarea pierderilor de căldură sau energie ar trebui să devină normă și să aibă o tendință constantă de a obține rezultate mai bune.

BIBLIOGRAFIE

1. Lege nr. 108 din 27-05-2016 cu privire la gazele naturale. Monitorul Oficial nr. 193-203 art. 415.
2. Lege nr. 10 din 26-02-2016 privind promovarea utilizării energiei din surse regenerabile. Monitorul Oficial nr. 69-77 art.117.
3. Lege nr. 107 din 27-05-2016 cu privire la energia electrica. Monitorul Oficial nr. 193-203 art. 413.
4. Guvernul, Hotărârea nr. 102 din 05-02-2013 cu privire la Strategia energetica a Republicii Moldova până la anul 2030. Monitorul Oficial nr. 27-30 art. 146.
5. Decizia Consiliului și a Comisiei din 23 septembrie 1997 privind încheierea de către Comunitățile Europene a Tratatului privind Harta energiei și a Protocolului la Harta energiei privind eficiența energetică și aspectele conexe referitoare la mediu. (98/181/CE, CECO, Euratom). Publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene ca document 31998D0181.
6. „Necesități tehnologice și prioritatea de dezvoltare”, raport elaborat în cadrul conferinței Națiunilor Unite privind schimbarea climei, Chișinău-2002.
7. V. Postolati, V. Berzan, S. Burtev. Conservarea energiei în Republica Moldova. Oportunități de soluționare a problemei energetice; №12, decembrie, 2006, Institutul Național Român; ISSN:1453-2360, p.507-511.
8. Берзан, В. П., Постолатий, В. М., Быкова, Е. В. Некоторые аспекты проблемы обеспечения энергией республики Молдова. Сборник трудов 3 международной конференции INTERNATIONAL CONFERENCE „ENERGY OF MOLDOVA – 2016. REGIONAL ASPECTS OF DEVELOPMENT, 29 September – 01 October 2016 - Chisinau, Republic of Moldova, p. 601-609.
9. Быкова Е. В., Кириллова Т. И. Анализ структуры генерирующих мощностей Молдавской энергосистемы с позиций энергетической безопасности. Конференция „Энергетика Молдовы -2005”, 21-24 сентября 2005, Кишинев. Сборник трудов, с. 162-167.
10. Дука Г. Г., Постолатий В. М., Быкова Е. В., Аспекты, проблемы энергетической безопасности Республики Молдова. Publicat: Probleme energetice regionale, nr. 1, 2005, pag. 1-14.
11. В. А. Сакович, Национальная безопасность Республики Молдова в контексте современных процессов глобализации и интеграции: теория, методология, прикладной анализ, учебно-методическое пособие, Кишинев, 2016.
12. Vitalu Postolati. Determination of Tariff Limits for Energy and Material Resources Using National Accounts Data. American Journal of management Science and Engineering, vol. 4, nr. 1, 2019, DOI 10.11648j.ajmse2019040112. ISSN 2575-1379.

POLICIES AND LEGISLATION FOR DEALING WITH IMMIGRATION TREND (The case of Israel)

*Dan DINNER,
PhD student, Academy of Public Administration*

SUMMARY

Human immigration is defined as a permanent or nearly permanent change of residence by people and families. The permanent or nearly-permanent traits of this phenomenon define the immigration from mere tourism. The very definition of the mobility is a part of the hardships which lie in the studies concerning immigration because it is unknown whether it is a permanent event – i.e., immigration. Thus, the definition of the term „immigrant” is troublesome

Keywords: *immigration, human capital, economic growth.*

Human immigration is defined as a permanent or nearly permanent change of residence by people and families. The permanent or nearly-permanent traits of this phenomenon define the immigration from mere tourism. The very definition of the mobility is a part of the hardships which lie in the studies concerning immigration because it is unknown whether it is a permanent event – i.e., immigration [2, 314 p.]. Thus, the definition of the term „immigrant” is troublesome. Most of the methods for data collection concerning international immigration are usually unable to distinguish between the temporary and permanent events. To say the least, in a simpler manner, it is possible to define the term „immigration” as a change of place. As a social phenomenon, the immigration affects all aspects of life – in the determination of the size and magnitude of the population, as well as in the understanding of problems and social changes within a given community or country [1, 58 p.]. According to the author [8, 33 p.] the immigration influences both society as a whole and the immigrants themselves. The international immigration has to do with political and religious changes, and, furthermore, there is also a need to get used to different cultural environment and surroundings. In recent years, the differences amongst the various kinds of immigration are not as clear and defined as the immigration phenomena which had occurred fifty years ago. Moving from Mexico to southern California, for example, is not very far and does not require such a drastic lifestyle change – despite of the fact that it is still considered to be an international immigration.

The Israeli Immigration Policy. Israel has remained the only western, democratic country which does not have an immigration policy. The basic assumption is that Israel willingly accepts Aliyah („ascent”), but in reality, it has begun to accept immigrants to its borders, to a large extent, regardless of the Israeli Law of Return [1, 58 p.]. Israel does not possess a modern legislation concerning immigration. Its authorities are not equipped to deal with the challenge it involves. There is a lack of strategic thinking and vision. Long turn goals have not yet been defined and there is no credible database which may serve as a basis for the determination and implementation of policy. The current reality derives from ad hoc decisions, some of which were arbitrarily decided upon by official clerks, without looking at the big picture. This situation came about in light of the dramatic qualitative and quantitative changes which have occurred. As a part of these changes, Israel has accepted into its borders some of the highest amounts of immigrants whom were not allowed to immigrate based on the Law of Return. It also appears that the number of illegal immigrants accepted by Israel in recent years is probably the highest in the world. If the current situation continues, it shall lead to damages to the unique interests of this country, as well as to the instances of abuse and cruelty towards these immigrants [4, 245 p.]. This is a situation which shames Israel both as a nation and as a country. Israel needs to establish an immigration policy as well as a policy directed towards non-Jewish immigrants. The

current document proposes, for the first time in Israel, a comprehensive and detailed delineation for such a policy.

The existing reality places Israel within the global discussions concerning immigration and immigrants and describes its new characteristics and challenge which are involved within it. The purpose of the required policy is to point out that the discussion concerning immigration deviates from the classic discussion concerning self-definition of nations and their cultural, economic, and demographic unique character and style. Furthermore, it points out to Israel's need to join in the international discussion concerning immigration, a discussion which is characterized by many joint characteristics [6, 56 p.]. Israel must learn from the accumulated knowledge worldwide as it sets out to consolidate its most needed immigration policy, and to do so cautiously, in light of its unique characteristics and needs.

A Renewed Thinking Concerning an Updated Immigration Policy. Israel does not have any interest in a systematic increase of its population by way of immigration which is not based on the Law of Return. The guiding principle to the suggested immigration policy is „hard outside, easy on the inside”, i.e. an entrance policy which is uncompromising and selective, whilst a humane immigration policy after an entrance and a prolonged legal stay, inclusive of a possibility to acquire a status and citizenship in Israel.

The current entrance policy to Israel is breached. It has no clear standards or goals. Despite the existence of the „immigration police”, the existing trend is a vast increase in the numbers of immigrants. In light of the meager extent of the Aliyah and the large numbers of immigrants who have arrived by means other than The Return Law, Israel suffers from a negative Jewish balance. Thus, it is suggested that Israel take several immediate steps [7]:

- Setting up clear criteria for providing entrance permits to Israel, such as: Age, economic status, education level, attachment, a close family relationship to an Israeli citizen, allotments, etc.
- Obligating an immigrant whose purpose is establishing a home in Israel to declare that he/she recognizes the legitimacy of Israel.
- Enforcing the reasons listed in the Law of Return (an engenderment to public safety or to general public order or committing an act against the Jewish people) also on immigrants who had arrived in Israel with no relation to the Law of Return.
- Demanding that the rules of entrance be accustomed to a situation of war and armed disputes.
- Completion of the entrance policy through effective enforcement, inclusive of: Effective enforcement on Israel's borders as well as enforcement of entrance directions to Israel (also through physical barriers in the borders).
- A decrease in the number of unlawful residents.

An Opportunity to Update Israel's Immigration Policy. Israeli Residence and Acquisition of Status of Israeli Citizenship and Work Permits

- It is suggested to create a path which shall grant permanent residency to immigrants who live in Israel for ten consecutive years, and, later on, to create a path which shall enable the acquisition of citizenship.

- It is suggested to create a quick and simpler path for „preferred” workers or for those who serve a necessary interest for the country, which shall enable the acquisition of status in Israel as well as an Israeli citizenship.

- It is suggested to establish criteria for citizenship. In this regard, it is suggested to lengthen the extent of mandatory stay in Israel as a prerequisite to becoming an Israeli citizen. This prerequisite shall include „five out of the seven years which preceded the day in which the request had been submitted”, rephrasing the oath of loyalty and faithfulness for becoming Israeli citizens in a manner that shall include „a recognition of the legitimacy of the existence of the State of Israel” as well as „an obligation to not act against it and to refrain from loyalty to another state or country.”

- A demand of undergoing a knowledge-checking examination concerning „Israel's regime” as a condition for receiving citizenship' determining the causes for refusal to citizenship requests even when the applicant has met all of the general criteria (such as country security, criminal actions, safety of the public, proper mental health and violation of the terms for residency in Israel or work permits).

Laws which regulate the entrance to Israel – A distinction between immigration policies and Aliyah policies. Two laws regulate the entrance to the State of Israel – „The Law of Entrance to Israel” and „The Law of Return” [11]. The latter refers only to Jewish people (who were born Jewish or acquired the Jewish status through conversion to Judaism) until the third generation, inclusive of their spouses [10]. These two laws reflect two opposing attitudes to the immigration to Israel.

A. The former law reflects the official attitude towards immigrants, which is a sort of „default”. Those whom are not included within the „Law of Entrance” are allowed to Israel only in accordance to this law. The policy which is reflected in this law is highly selective, with linkage to the State’s needs. The law obligates and allows the entrance of „desired” immigrants, such as tourists, volunteers and foreign workers, and makes strict rules as per the prevention of them becoming permanent residents. Should these people wish to become Israeli citizens, they must meet very limiting standards, which are directed towards minimizing the citizenship processes of those whom are not included in the „Jewish immigrants (Olim)” category.

B. The latter law, „the Law of Return”, reflects the attitude towards Jewish immigrants („Olim”). The precise definition of this term is quite complex. It can be described as a „mirror picture” of the Nuremberg Laws. In other words, all of those whom, according to the Nuremberg Laws, could have found themselves persecuted due to their belonging to the Jewish religion, are now included in the category of „eligible for Jewish immigration („Aliyah’). The main criteria here is their relation to the „Jews” category – the origin or the blood relations until three past generations, as determined by the female side of the family, i.e.: a Jewish grandmother, her sons and daughters as well as her grandchildren from her girls.

Major Principles of Absorbing Immigration and their Consequences. Three major principles characterize the policy of reception of immigration. These principles do not at all characterize Israel’s policy of immigration: „Open Door”, „Immediate Citizenship” and „Overall Commitment”. These principles have wide consequences on the entire Israeli society.

C. The „Open Door” Principle applies to all of those who are included in the category of relation to Judaism in accordance to the Law of Return. The border to Israel is open to these people whenever they wish. This is a non-selective principle within the category of potential Jewish immigrants. There are exceptions to this rule, referring to public endangerment, such as health reasons, contagious diseases, mental illnesses, or involvement in crime. However, these exceptions are not implemented on Jewish immigrants from countries in distress. In reality, these exceptions are rarely implemented on Jewish immigrants.

D. „Immediate Citizenship” – Each immigrant receives a citizenship status immediately upon his or her arrival, without having to meet any prior conditions and without having to pledge loyalty to the country, the immediate citizenship is granted to all of the categories of those whom are entitled to be considered immigrants according to the Return Law as well as to those whom are Jews according to the Jewish law (Halacha). Such an attitude is rare in the world, although it used to exist in Germany as well.

E. „Overall Commitment” – The obligation towards these immigrants is laid only on the Jewish Agency. The Jewish Agency takes care of their arrival to Israel. It is also in charge of their initial period of adaptation in Israel and assists them in finding regular housing. This obligation is expressed not expressed merely through economic assistance, but also on easing their lives in various fields. As mentioned above, the criteria which define the assistance provided during the period of absorbance and adaptation have become established only for the Jewish immigrants („Olim”) and not for other types of immigrants.

For summary, the immigration policy which was customary in previous years has changed. Nowadays, each country has its own internal immigration policy, which is suitable to the atmosphere which exists in its region. The European Union countries have toughened the immigration possibilities with regards to refugees and people whom are being prosecuted in their land of origin, alongside the decrease in the great numbers of foreigners who knock on the borders of the countries and the decrease of the access of foreigners to the generous welfare system of a given state. In accordance with this policy, the toughening of the immigration policy comes about in

two main ways: Prior prevention and deference of the entrance of immigrants or refugees to the country; toughening the terms of stay of those who have already entered the country (as foreign workers or tourists whose visas have expired or as refuge seekers whose application has been denied) and are now trying to obtain a legal permit which shall allow them to remain within the new country.

from its very establishment, the State of Israel has been known to be an immigration state. This approach comes about in the Israeli Return Law which establishes that each Jew is eligible to exercise his or her right to immigrate to Israel as a prerogative and not as an act of kindness. This approach expresses the belief that the Jewish immigrants are not requesting to live in a foreign land, but, rather, are the sons and daughters of Israel whom are returning to their homeland. Thus, the author of the research concludes that Israel's values its obligation to Jewish immigrants and gives it precedence over economic considerations. In that sense, the State of Israel is different from countries which limit the composition and extent of the immigration to their borders in accordance with economic, political, and social considerations.

BIBLIOGRAPHY

1. Adoni, H., Caspi, D., Cohen, A. Media, Minorities and Hybrid Identities. Tel Aviv: Hampton Press (In Hebrew). 2011, 57 – 69 p. ISBN-965-493-337-7.
2. Al – Hal, M., Leshem, E. Immigrants from the Former Soviet Union in Israel: Ten Years Later. Tel Aviv: Masada Books. 2009, 311 – 317 p. Available at: <http://www.molsa.gov.il/SiteCollectionDocuments/MisradHarEvacha/%D7%A7%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%94/%D7%A2%D7%95%D7%9C%D7%99%D7%9D/report-nivi.pdf>
3. Arian, A., et al. Parameters of Israeli Democracy – 2009: Twenty Years of the Begriming of the Mass Aliya from the USSR. Jerusalem: Israeli Democracy Institute. 2011, 91 – 122 p. Available at: <https://www.idc.ac.il/he/research/ips/Documents/2010/%D7%A0%D7%99%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA/3046Aliyah2010.pdf>
4. Blass, N., Shavit, Y. Equality and Multiculturalism in Public Education Thoughts About the Present, Proposals for the Future, in WEISS, A. (ed.), State of the Nation Report: Society, Economy and Policy in Israel 2018. Tel Aviv: Taub Center for Social Policy Studies in Israel. 2019, In Hebrew. 243-246 p. Available at: <http://taubcenter.org.il/israels-labor-market-an-overview/>
5. Bregman, A., Merom, A. Productivity and its Causes in Israeli Industry, 1999 – 2009. Tel Aviv: Bank of Israel, Research Department, Discussion Paper Series 98.03. 2010, 32 – 105 p. Available at: <http://www.ftc.org.il/media/1048>
6. Bystrov, E., Soffer, A. Israel: Demography and Density 2007– 2020. Haifa: University of Haifa. 2008, 42 -97 p. ISSN: 21590370.
7. Cohen, Y., Haberfeld, Y., Kogan, I. Who went where? Jewish immigration from the Former Soviet Union to Israel, the USA and Germany, 2000–2010. Tel Aviv: Israel Affairs, Vol. 17, No. 1. 2011, 7–20 p. ISSN: 1743-9086.
8. Dinner, D. The Evaluation of Immigration and Economic. Delhi: World Wide Journal of Multidisciplinary Research and Development, WWJMRD, Vol 4(6), 2018. 31-35 p. E-ISSN: 2454-6615.
9. Dinner, D. The influence of the changing characteristics society on the economy and industry (The Israeli case). In scientific conference - COMPETITIVITATE ȘI INOVARE ÎN ECONOMIA CUNOAȘTERII Ediția a XXI-a 27-28 septembrie 2019. Asem University, Chisinau, Moldova. 352 -358 p. ISBN 978-9975-75-968-7.
10. Knesset report 2018 – 2019 – emigration data – 2019. Available at: <https://fs.knesset.gov.il/glob/docs/MMM/0ec28d55-f7f7-e411-80c8-7f7-e411-80c8-00.pdf>
11. Knesset report on economic news paper 2019 - <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/310614>
12. Ministry of Absorption in Israel - Data. 2019. [https://data.gov.il/dataset ?organizatie=ministry_of_immigration&absorption](https://data.gov.il/dataset?organizatie=ministry_of_immigration&absorption)

TENDINȚELE ACTUALE ALE MIGRAȚIEI INTERNAȚIONALE A FORȚEI DE MUNCĂ

Nadejda HOMIȚCHI,
doctorandă, Academia de Admistrare Publică

REZUMAT

The impact of international labor migration on global economic and political processes has increased significantly in recent decades. Most international migration today is associated with political motives, such as civil wars or inter-state wars. However, after the end of World War II, labor migration reached enormous proportions and is now a significant part of international migration (both legal and illegal).

Keywords: labor migration, forced migration, foreign labor force, international migration, skilled labor, unskilled labor, remittances.

Introducere. În ultimele decenii, a crescut semnificativ impactul migrației internaționale a forței de muncă asupra proceselor economice și politice mondiale. În 2019, numărul migranților din lume a ajuns la 272 de milioane de persoane, ceea ce a reprezentat circa 3,5% din populația lumii, dintre care 169 de milioane erau migranți de muncă. Acest lucru nu înseamnă că migrația este un fenomen nou - oamenii s-au mutat întotdeauna în căutarea de noi oportunități, iar mișcarea între țări a populației și a resurselor de muncă a însoțit întotdeauna schimbări la scară largă în economia globală. Ele au fost asociate cu schimbări ale forțelor productive și ale relațiilor de producție, precum și cu procesele de colonizare, industrializare, războaie mondiale sau crize. Procesele de migrație internațională s-au răspândit odată cu începutul expansiunii coloniale europene în secolul al XVI-lea, și Revoluția Industrială din secolul al XIX-lea, când au declanșat mișcări masive ale populației din Europa în America de Nord și de Sud și din zonele rurale către zonele urbane. Cea mai masivă a fost migrația din Europa de la mijlocul secolului al XIX-lea, înainte de Primul Război Mondial: din 1846 până în 1939 aproximativ 59 de milioane de oameni au emigrat în țările din America de Nord și de Sud, Australia, Noua Zeelandă și Africa de Sud, ceea ce ne face să considerăm această dată drept un „secol al migrației în masă”, a cărei intensitate a proceselor a fost chiar mai mare decât cea de astăzi. [1]. În epoca contemporană, mișcarea populației este una dintre cele mai importante componente ale proceselor moderne de globalizare din economia mondială, alături de celelalte componente, precum circulația capitalului, bunurilor, tehnologiilor și informației.

Nivelul de calificare în procesele de migrație internațională a forței de muncă joacă un rol important, întrucât, țările de destinație a migrației tind să atragă personal de înaltă calificare, stabilindu-se reguli favorabile pentru intrarea și rezidența acestor lucrători. Procesele moderne de migrație sunt caracterizate de apariția unor noi forme de mobilitate, precum întoarcerea sau migrația circulară. Bariera dintre migrație și turism devine practic invizibilă pe măsură ce unii oameni călătoresc ca turiști pentru a verifica potențialele destinații de migrație. Un factor important în migrația de astăzi este migrația familiei, cauzată de mutarea soților, copiilor și altor rude ale migranților primari anteriori, la un loc de muncă sau de reședință în altă țară. Migrația familială contribuie, de asemenea, la dezvoltarea rețelelor de migrație care leagă țările de origine și țările de destinație a migranților internaționali. Migrația poate schimba structurile demografice, economice și sociale și poate crea o nouă diversitate culturală care provoacă adesea identitatea națională. Există trei cauze care dau motive să spunem că în viitorul apropiat volumul migrației va crește sau, cel puțin, nu va scădea. În primul rând, inegalitățile persistente dintre țările bogate și cele sărace vor continua să determine un număr mare de oameni să se mute în căutarea unui nivel de trai mai bun. În al doilea rând, conflictele politice sau etnice dintr-o serie de regiuni vor facilita mișcările la scară largă a refugiaților, iar în al treilea rând, crearea de noi zone de liber schimb va facilita mobilitatea forței de muncă.

Tendințele actuale în migrația internațională a populației și resurselor de muncă. Unul

dintre principalele motive pentru migrația forței de muncă este dezvoltarea economică neuniformă a țărilor și regiunilor individuale ale lumii. În ciuda progreselor înregistrate de țările în curs de dezvoltare mai populate, cum ar fi China și India, în creșterea veniturilor în ultimele două decenii, diferența de venit pe cap de locuitor dintre țările bogate și cele sărace rămâne semnificativă. PIB-ul mediu anual pe cap de locuitor în lume în 2019 a fost de aproximativ 11,8 mii USD, dar la nivel de țară, PIB-ul pe cap de locuitor a variat între 114,2 mii USD în Luxemburg și 224 USD în Burundi. Diferența de venituri dintre Statele Unite și cele mai sărace țări din Africa la începutul secolului XXI a ajuns la un raport de 20: 1. Diferența de venit este direct legată de nivelul salariilor din țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare, care contribuie la migrația internațională a forței de muncă. Un factor important care influențează migrația este factorul șomajului, care într-o măsură sau alta este caracteristic atât țărilor dezvoltate, cât și țărilor în curs de dezvoltare. Globalizarea, astăzi, joacă un rol important în exacerbarea problemei șomajului în multe țări, ceea ce a dus la o creștere a inegalității în ceea ce privește oportunitățile de angajare, venituri și standarde de viață. În unele țări, aceasta a dus la o reducere a numărului de locuri de muncă și, în consecință, a mijloacelor de trai ale lucrătorilor din sectoarele tradiționale ale economiei acestor țări. Eșecul globalizării de a crea noi locuri de muncă acolo unde locuiesc oamenii este un factor major în creșterea presiunilor migrației. Criza financiară și economică globală din 2007-2009 nu a făcut decât să agraveze aceste dezechilibre, contribuind la pierderea locurilor de muncă atât în țările în curs de dezvoltare, cât și în cele dezvoltate.

Un factor important care influențează migrația îl reprezintă procesele demografice ale lumii moderne și intensificarea problemelor financiare asociate cu scăderea natalității și îmbătrânirea populației în țările industrializate. Dezechilibrul în creșterea populației în lume se exprimă prin accelerarea creșterii populației în țările în curs de dezvoltare și o scădere a natalității sub nivelul reproducerii naturale în țările dezvoltate. Populația Pământului în ultimele două secole a crescut de la 1 miliard în 1800 la 7,7 miliarde de oameni în 2019. Se așteaptă ca, până în 2030, populația Pământului să crească la aproximativ 8,5 miliarde, în 2050 - la 9,7 miliarde, iar în 2100 - până la 10,9 miliarde de oameni [2]. Potrivit Băncii Mondiale, în 2015, rata medie de fertilitate în țările cu venituri mari era de 1,7 copii pe femeie, în timp ce în țările cu venituri mici era de 4,8 copii pe femeie. Ca urmare, populația țărilor industrializate occidentale se micșorează și îmbătrânește, în timp ce populația tânără de vârstă activă din țările în curs de dezvoltare crește rapid. Un exemplu izbitor în acest sens este continentul african, a cărui populație a crescut de la 493 milioane în 1990 la 1 miliard în 2015 și este de așteptat să crească la 4 miliarde în 2100.[3] Tendința opusă este tipică pentru țările industrializate ale lumii, pentru care o scădere în fertilitate sub nivelul reproducerii naturale este specifică. Dacă tendințele actuale vor continua, se previzionează că populația Italiei va scădea cu 22% între anii 2000 și 2050, a Letoniei cu 44% și a Estoniei cu 52%. O creștere a speranței de viață și o scădere a fertilității contribuie deja la creșterea costurilor pensiilor. Prin urmare, problemele financiare asociate cu scăderea natalității și îmbătrânirea populației pot fi abordate doar prin politici de migrație care cresc migrația pentru a reduce presiunile fiscale asupra societăților care îmbătrânesc. Scăderea natalității într-un număr de țări industrializate contribuie la creșterea cererii pentru muncă migrantă în locuri de muncă cu salarii mici. Acest lucru se datorează faptului că, pe măsură ce veniturile și standardele de viață din aceste țări cresc, lucrătorii locali încearcă să evite locurile de muncă prost plătite și slab calificate, ceea ce îi face dependenți de migrații de muncă. În sectoare precum agricultura, construcții, curățenie, catering, servicii hoteliere, turism, îngrijire a copiilor, servicii pentru consumatori și divertisment, există multe locuri de muncă pe care populația băștinașă nu dorește să le accepte.

Globalizarea și creșterea concurenței au determinat segmentarea piețelor muncii în multe țări de imigrare. Acest lucru a dus la locuri de muncă cu înaltă calificare care se bazează pe cunoștințele și aptitudinile lucrătorilor calificați, în timp ce locurile de muncă slab calificate din întreprinderile mici depind de forța de muncă slab calificată a migranților, adesea în statut nelegal. Întreprinderile mici și mijlocii, nu își pot reloca activitățile în străinătate pentru a reduce costurile, de aceea recurg la forța de muncă recrutată în străinătate. Tendințele demografice care conduc la îmbătrânirea forței de muncă și la o proporție tot mai mare de pensionari în țările dezvoltate cresc în mod semnificativ cererea de servicii personale cu calificare redusă, inclusiv

servicii casnice, îngrijire pentru persoanele în vârstă și pentru persoanele cu dizabilități la domiciliu și în spitale.

Globalizarea economiei mondiale la etapa actuală a condus la apariția unor noi tendințe în procesele asociate migrației internaționale a forței de muncă, care pot fi rezumate după cum urmează. Potrivit Organizația Internațională a Muncii (ILO), numărul migranților din lume, definit ca numărul de persoane care trăiesc în afara țării lor de naștere sau de cetățenie, a fost de 272 de milioane în 2019, dintre care 169 de milioane erau migranți de muncă. Deoarece numărul migranților internaționali crește mai rapid decât populația totală, ponderea acestora în populația lumii este în creștere [4] (Tabelul 1). Cea mai mare creștere a migrației internaționale a fost înregistrată la începutul anilor 1990, care a fost asociată cu prăbușirea URSS. Aceasta a adăugat aproximativ 27 de milioane de persoane la numărul total de migranți internaționali și a contribuit la creșterea ponderii migranților în populația mondială de la 2,3% în 1975 la 3,1% în 2010.

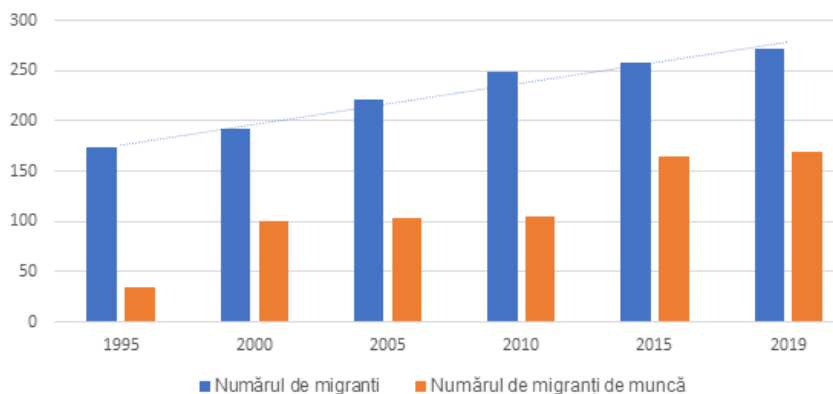
Tabelul 1. Migranți internaționali, anii 1970 – 2019.

Anul	Numărul de migranți	Ponderea migranților în populația mondială %
1970	84,460,150	2,3
1975	90,368,010	2,2
1980	101,983,149	2,3
1985	113,206,691	2,3
1990	153,011,473	2,9
1995	161,316,895	2,8
2000	173,588,441	2,8
2005	191,615,574	2,9
2010	220,781,909	3,1
2015	248,861,296	3,4
2019	271,642,105	3,5

Sursa: International Organization for Migration. World Migration Report 2020. Geneva, 2020, p. 26.

Numărul migranților internaționali din lume a crescut în termeni absoluți, dar a rămas relativ stabil ca pondere din populația lumii.

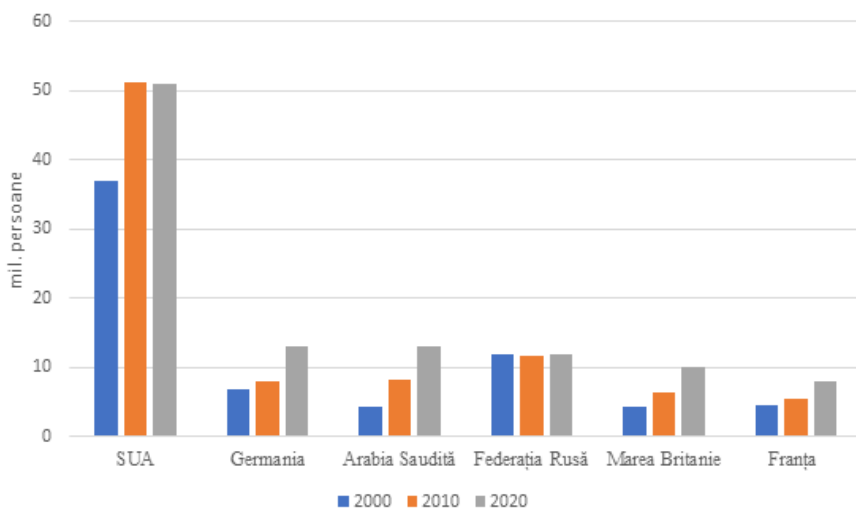
Figura 1. Dinamica migranților internaționali și a migranților de muncă în perioada anilor 1995-2019 (mil. persoane).



Sursa: International Organization for Migration. World Migration Report 2020. Geneva, 2020, p. 26.

Astăzi, 60% din totalul migranților trăiesc în țări dezvoltate. Migranții internaționali reprezintă între 7 și 20% din populație în majoritatea țărilor OCDE, iar ponderea lor este mult mai mare în țările din Golf. Majoritatea covârșitoare sunt lucrători migranți și familiile acestora. Deși migrația internațională este un fenomen global, majoritatea mișcărilor implică un număr limitat de state. În 2019, 20 de țări au primit două treimi din toți migranții internaționali, iar aproximativ jumătate din toți migranții internaționali trăiau în doar zece țări. Cel mai mare număr de migranți a trăit în Statele Unite (51 de milioane, sau 19% din numărul total de migranți din lume). A doua și a treia țară ca mărime de imigrație au fost Germania și Arabia Saudită, fiecare dintre acestea a primit aproximativ 13 milioane de migranți, urmate de Rusia (12 milioane), Regatul Unit și Irlanda de Nord (10 milioane) (Figura 2) [5].

Figura 2. Țări cu cel mai mare număr de migranți internaționali, 2000 și 2019, (milioane persoane).



Sursa: United Nations Organisation. Department of Economic and Social Affairs. International Migration Report 2019, p. 11.

Astăzi, populația țărilor în curs de dezvoltare crește într-un ritm mult mai rapid (în medie 1,5% pe an) decât populația din regiunile dezvoltate (0,25% pe an). În 2018, pentru prima dată în istoria omenirii, numărul persoanelor în vârstă de 65 de ani și peste a depășit numărul copiilor sub vârsta de cinci ani în întreaga lume. Conform prognozelor ONU, din 2019 până în 2050 numărul persoanelor în vârstă de 65 de ani și peste la nivel mondial se va dubla, în timp ce numărul copiilor sub vârsta de cinci ani va rămâne neschimbat [6]. Este de așteptat ca ponderea persoanelor în vârstă din lume să ajungă la 12% în 2030, 16% în 2050 și 23% până în 2100. Cu toate acestea, deja în 2019, ponderea populației în vârstă din Europa și America de Nord se ridică la 18% din populația totală a regiunilor, iar până în 2050, una din patru persoane din Europa și America de Nord va avea peste 65 [7] de ani. Deși tendința de îmbătrânire a populației este caracteristică aproape tuturor țărilor, acest proces decurge mult mai rapid în Europa și Japonia, unde natalitatea este atât de scăzută, încât rata mortalității depășește rata natalității. Combinația dintre fertilitatea scăzută și creșterea speranței de viață înseamnă că proporția populației peste vârsta de 65 de ani între anii 2000 și 2050 va crește de la 15 la 28% în Europa în ansamblu și de la 17 la 36% în Japonia. Este de așteptat ca ponderea pensionarilor din țările europene să se dubleze la 51% până în 2050, ceea ce înseamnă că în UE vor fi două persoane în vârstă de muncă pentru fiecare cetățean cu vârsta de 65 de ani și peste. Țările dezvoltate, cu populația în scădere, vor avea dificultăți în furnizarea bunurilor și serviciilor publice de bază, cum ar fi îngrijirea sănătății, locuințelor, transportul și turismul. Tendințele demografice care conduc la îmbătrânirea forței de muncă și o creștere a proporției de pensionari în țările dezvoltate obligă țările dezvoltate să folosească migrația ca instrument pentru a rezolva

problemele demografice emergente. Totuși, dacă migrația ar fi singurul mijloc de conservare a resurselor de muncă, atunci nivelul actual de imigrație ar trebui să fie semnificativ mai ridicat. De exemplu, Franța, Germania, Italia și Marea Britanie reprezintă astăzi două treimi din întreaga populație a Europei și 88% din imigranți. Pentru a menține populația acestor țări constantă la ratele actuale de fertilitate, rata imigrației ar trebui să se tripleze, iar pentru a „salva” sistemele de securitate socială prin menținerea unui raport stabil între vârsta de muncă și vârsta de pensionare, aceste patru țări ar trebui să își mărească, anual, imigrarea la aproape 9 milioane de oameni [8]. Totuși, acest lucru se datorează unor probleme precum acceptabilitatea politică a imigrației în țările gazdă și dificultățile de a integra fluxuri mari de migranți internaționali într-o perioadă de timp relativ scurtă. Deși criticii imigrației pe scară largă indică alte opțiuni pentru rezolvarea problemei demografice, nu există nicio îndoială că imigrația la un anumit nivel va contribui la rezolvarea problemei demografice a țărilor dezvoltate [10].

Organizația Internațională pentru Migrație definește migrația ilegală ca fiind mișcarea persoanelor care are loc în afara cadrului legal, reglementărilor sau acordurilor internaționale care reglementează intrarea sau ieșirea din statul de origine, tranzit sau destinație [9]. Natura migrației ilegale face extrem de dificilă obținerea de date exacte despre aceasta. Prin urmare, toate estimările privind nivelurile și dinamica migrației ilegale sunt limitate, în special la scară globală. Potrivit estimărilor organizațiilor internaționale, 10-15% dintre toți migranții din întreaga lume au statut ilegal. În UE, numărul migranților ilegali este de la 3 la 8 milioane de persoane, ceea ce reprezintă 11 până la 23% din numărul total al migranților de muncă din această regiune. America de Nord ocupă locul doi în lume: în 2016, 11,3 milioane de migranți ilegali locuiau în Statele Unite. Migrația ilegală nu se limitează doar la țările dezvoltate. Părți din Africa, Asia și America Latină au granițe lungi și transparente, pe care oamenii le traversează de obicei fără a trece prin punctele de frontieră. Prin urmare, în astfel de regiuni, majoritatea fluxurilor de migrație pot fi considerate mai informale decât ilegale, deoarece autoritățile știu adesea despre ele, dar sunt tolerante cu ele din mai multe cauze. Astfel de cauze includ modele istorice stabilite de mobilitate, utilitatea migranților pentru anumite grupuri sociale, moduri regionale de mișcare slab definite și incapacitatea de a controla în mod adecvat frontierele. Se remarcă faptul că există câteva milioane de migranți ilegali în Asia, cel mai mare număr fiind afganii în Iran și Pakistan, filipinezii și indonezienii în Malaezia și birmanii în Thailanda. Asia de Sud-Est se caracterizează și printr-un grad ridicat de migrație ilegală în regiune, unde Thailanda și Malaezia acționează ca principalele țări de primire a migranților ilegali. Alte țări asiatice găzduiesc, de asemenea, un număr semnificativ de migranți ilegali, dar lipsa unor date fiabile face dificilă evaluarea amplitudinii efective a migrației ilegale și a tendințelor în traficul ilegal de migranți în aceste regiuni. În ciuda faptului că numărul migranților ilegali în termeni absoluți poate fi mare, numărul acestora este doar o mică parte din numărul total al migranților internaționali. Cu toate acestea, cea mai mare parte a politicii de imigrație din țările dezvoltate este determinată de „spectrul” migrației ilegale la scară uriașă. Astfel, ponderea migranților ilegali în totalul populației este de doar 3,6% în Statele Unite și mai puțin de 2% în majoritatea celorlalte țări [10]. În timp ce majoritatea țărilor de primire au liberalizat într-o oarecare măsură admiterea migranților cu forță de muncă calificată, imigrația pentru lucrătorii slab calificați care sosesc din țările în curs de dezvoltare este redusă drastic. Politicile restrictive, împreună cu cererea continuă de forță de muncă slab calificată, duc adesea la un aflus semnificativ de migranți de muncă ilegali, iar lipsa oportunităților legale pentru migrația forței de muncă este un factor major din spatele creșterii migrației ilegale, a traficului de persoane și a contrabandei. În același timp, proclamând lupta împotriva migrației ilegale, multe guverne permit, în mod tacit, prezența migranților ilegali de muncă pentru a susține economia informală, care este unul dintre principalii factori care contribuie la numeroase abuzuri și încălcări ale drepturilor omului împotriva migranților ilegali [11].

Concluzii. Globalizarea economiei mondiale la etapa actuală a dus la apariția unor noi tendințe în procesele asociate cu migrația internațională a forței de muncă. Consecințele economice ale impactului migrației internaționale a forței de muncă asupra economiilor țărilor-exportatoare/importatoare de resurse de muncă sunt controversate și suficient de dificile pentru o evaluare lipsită de ambiguitate. Trebuie subliniate consecințele impactului migrației internaționale a forței de muncă asupra economiilor țărilor exportatoare de forță de muncă. Principalul factor al migrației

internațională a forței de muncă, care are un impact semnificativ asupra economiilor țărilor de origine a migranților, îl reprezintă fluxurile de remitențe ale migranților, care aduc o contribuție semnificativă la PIB-ul țărilor exportatoare de resurse de muncă, reprezintă o sursă valoroasă de valută străină pentru guverne și joacă un rol în stabilizarea contului curent de plăți. Al doilea cel mai important factor - poate fi remarcat impactul pozitiv al plecării lucrătorilor pe piețele muncii din țările cu abundență de forță de muncă, întrucât plecarea lucrătorilor în străinătate reduce nivelul șomajului, îmbunătățește situația pe piața muncii și reduce tensiunea socială din țară. Impactul migrației internaționale asupra economiilor țărilor importatoare de forță de muncă are aceleași consecințe grave ca și pentru țările de origine a migrației internaționale a forței de muncă. Cu toate acestea, impactul migrației asupra țărilor gazdă este, de asemenea, controversat și suficient de complex pentru a fi evaluat fără ambiguitate. Importurile de forță de muncă au atât consecințe pozitive, cât și negative pentru țările importatoare de forță de muncă. Cel mai semnificativ factor care afectează economiile țărilor gazdă este impactul migrației asupra pieței locale a muncii, a salariilor și a nivelurilor de ocupare a populației locale. Este evident că în viitorul apropiat volumul migrației va crește, sau cel puțin nu va scădea. Acest lucru va fi facilitat de trei motive. În primul rând, inegalitățile persistente dintre țările bogate și cele sărace vor continua să determine un număr mare de oameni să se mute în căutarea unui nivel de trai mai bun. În al doilea rând, conflictele politice sau etnice dintr-o serie de regiuni vor facilita mișcările la scară largă a refugiaților, iar în al treilea rând, crearea de noi zone de liber schimb va facilita și mobilitatea forței de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Freedland, M./Costello, C. (2014): Migrants at work and the division of labour law, in: Costello, C. /Freedland, M. (Hrsg.): Migrants at work – immigration and vulnerability of labour law, London, S. 1-28.
2. Fuchs, J. / Söhnlein, D. / Weber, B., 2011: Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050. Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten. IABKurzbericht 16/2011. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
3. Héran, F., 2014: Demographic trends, labour market needs and migration. S. 26-36 in Organisation for Economic Co-ordination and Development / European Commission (Hrsg.), Matching Economic Migration with Labour Market Needs. Paris: OECD.
4. Lancee, B., 2012: Immigrant Performance in the Labour Market. Bonding and Bridging Social Capital. Amsterdam: International Migration, Integration and Social Cohesion.
5. Palmer, J. / Pytlikova, M., 2013: Labor Market Laws and Intra-European Migration: The Role of the State in Shaping Destination Choices. CDP 11/2013. London: Center for Research and Analysis of Migration.
6. Pfeffer-Hoffmann, C. (Hrsg), 2015: Neue Arbeitsmigration aus Spanien und Italien nach Deutschland. Berlin: Mensch und Buch Verlag.
7. Arpaia, A./Kiss, A./Palvogyi, B./Turrini, A. (2014): Labour mobility and labour market adjustment in the EU: European Commission, Brussels.
8. Anderson, B. (2014): Precarious pasts, precarious futures, in: Costello, C./ Freedland, M. (Hrsg.): Migrants at work – immigration and vulnerability of labour law, London, S. 29-43.
9. Molitor, C. (2015): Geschäftsmodell Ausbeutung: Wenn Europäische Arbeitnehmer_Innen in Deutschland um ihre Rechte betrogen werden: Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
10. <https://de.statista.com/>
11. Angenendt S. Irregular migration as an international problem. SWP Research Paper. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008.
12. Wagner, B./Hassel, A. (2015): Labor migration and the German meat processing industry: Fundamental freedoms and the influx of cheap labor, in: South Atlantic Quarterly 114 (1), S. 204-214.
13. https://publications.iom.int/system/files/pdf/final-wmr_2020-ru.pdf

ENVIRONMENTAL POLICY AS A FACTOR IN ISRAEL'S INTERNATIONAL COMPETITIVENESS

Ali KABAHA,

PhD student, Academy of Public Administration

SUMMARY

Competitiveness at the sector level refers to how attractive different countries are for a particular industry and is often measured in terms of performance in international trade. The main drivers of sector competitiveness include availability of production factors, industrial policy, supply chain linkages and economies of agglomeration. The link between economic growth and natural resource conservation is a fundamental principle in policy making processes in Israel. Preference should be given to developing processes that succeed in integrating between the two. This study examined the relationship between Israel's competitiveness in the global economy and environmental variables such as pollutant emissions and Israel's economic performance at the local and global level. The findings indicate an inverse relationship between Israel's competitiveness index and pollutant emissions and direct relationship with economic variables.

Keywords: *Competitiveness index (GCI), Pollutants, Command & Control, Economic tools, Environmental Policy, sustainable development, GDP, R&D Expenditure, Environmental expenditure.*

Background. The concept of a country's competitiveness still does not have a clear and straightforward meaning and remains ambiguous. Different economists stress various aspects of the concept and use a number of different methods to evaluate how competitive a country is [9]. Annually, the World Economic Forum introduces the global competitiveness rankings through the global competitiveness index (GCI) as the most extended tool for a country's competitiveness assessment. Many empirical researches are devoted to the analysis of an overall score of the GCI, to the evaluation of individual factors and indicators of economic growth, in order to detect the most influential variables and to provide specific recommendations to improve the actual level of a country's competitive position. The issue of national competitiveness is still in the center of different subjects' attention, so the methodology of the indexes trying to capture its essence is constantly changing. For this reason, [4] focused on describing the most important changes that have been made within the index methodology in the last report of 2018, and assessed whether the new methodology is able to better capture the real competitiveness of economies in global market conditions [1].

In 2010, [2] introduce a new concept of the "Sustainable competitiveness" and a need to create a Sustainable Competitiveness Index were. The sustainable competitiveness was defined as an interaction between the competitiveness and sustainable development in the globalization context. They [3], highlighted that a focus on short-term competitiveness may lead to a non-sustainable economic development in a long-term. Moreover, since 2011, the World Economic Forum has embarked on an effort to deepen understanding of how sustainability relates to competitiveness and what this means for the development path of economies, resulting in a conceptual analysis and the calculation of the sustainability adjusted Global Competitiveness Index (GCI) [10].

While competitiveness can be equated with productivity and economic performance, sustainable competitiveness can be linked to a broader concept that focuses on aspects that go beyond mere economic well-being to include other important elements that render societies sustainably prosperous by ensuring high-quality growth. Sustainable competitiveness is a multi-dimensional concept that cannot be captured by a single indicator. This creates a need to develop a composite indicator – Sustainable Competitiveness Index. While composite indicators can be used as summary indicators to guide policy and data work, they can also be decomposed such that the contribution of sub-components and individual indicators can be identified and the analysis of country performance extended [8].

Israeli Environmental Policy. The Israeli economy, Israeli society and the companies operating there bear many costs due to these market failures. There are many examples of the environmental risks to the economy and specific firms: the prosecution of fishermen (and boating divers) in the Kishon River against the factories operating at the site, the closure of the electrochemical industry company in Acre and the imposition of its debts on the banks, the cessation of the issuance by the Securities and Exchange Commission.

In response to the risks, the developed countries have a duty to properly disclose the environmental risks to which the firm is exposed, as part of the financial statements and as part of the information available to investors. The Securities and Exchange Commission has already issued guidelines on this issue and the Bank of Israel is planning to publish environmental guidelines. The Supervisor of Banks is also required on the issue, and today the banks regard environmental risks as part of the considerations in providing bank credit [5].

Israel has a consistent environmental policy that will enable, on the one hand, the reduction of environmental risks that threaten the quality of life of its residents and, on the other, integration into OECD countries that have a clear global environmental agenda. Responsible environmental policy is part of the integration of globalization processes in the Western world, alongside economic and cultural gain. The outlook for water and food scarcity and the intensification of desertification and urbanization processes further threatens the dangers hovering over the Middle East. Given the dangers facing us, it is necessary to change the policies of all economic ministries and the policy makers' decision-making at all nodes (not only the Ministry of Environmental Protection [7].

Method. Purpose. The main Purpose of this research is to indicate how the Israeli's environmental policy as a factor that can promote or enhance the its competitiveness ability on the international domain.

Research Tool. This study follows the H-O model in that a country's export competitiveness is explained by factor intensities and compliance costs imposed on the industries. It decomposes total trade by product-based industry on the basis of pollution emission and analyzes whether stringent environmental policies impact international competitiveness for those industries.

Procedure. This study focuses on the factors affecting export competitiveness with special attention to the impact of environmental policy for different economic variations. The standard factor endowment model used in this study requires data on Global Competitiveness index GC_i (independent variable) that expressed Competitiveness at the sector level refers to how attractive different countries are for a particular industry and is often measured in terms of performance in international trade (net exports, investment flows) and pollutants emissions, Environmental expenditure, net exports, R&D expenditure and GDP (Dependent variables) and environmental regulations as explanatory variables.

Data Collection. The data has been collected from several sources, as shown in the table below.

Table 1. Data Source.

Variable	Source	Years
Co2 Emissions	Ministry of environment	2000-2019
No _x	Ministry of environment	2000-2019
So _x	Ministry of environment	2000-2019
Environmental expenditure	Ministry of environment	2000-2019
Net Export	Central Bureau of Statistics	2000-2019
R&D	Central Bureau of Statistics	2000-2019
GDP	Israeli central Bank	2000-2019
GC _i	OECD: World competitiveness report	2000-2019

Source: made by the author.

Data Analysis. Data series analysis will be performed using SPSS and Excel. In the first stage, the descriptive statistics of the study variables will be presented. This step will show the averages, standard deviations and the general trend of the variables. In the second stage of the analyzes, the statistical tests for finding a relationship between the dependent variables and the dependent variable and it (the GC_i) will be presented. In the next stage, regression analyzes will be performed in order to test the predictability of Israeli environmental policy and Israel's competitiveness in the field of international markets.

Results. Research findings reveals significant relationship between Israel's Competitiveness index (GC_i) and carbon dioxide emissions, $NO_{(x)}$ and $SO_{(x)}$ emissions, environmental expenditures, Net exports, R&D expenditures and GDP. The Pearson test results are shown in the table below:

Table 2. Pearson Correlations between GC_i and CO_2 , $NO_{(x)}$ and $SO_{(x)}$ emissions and other variables.

Depended Variables	Israel's Competitiveness index (GC_i)
Carbon Dioxide	-.25*
$NO_{(x)}$	-.62**
$SO_{(x)}$	-.62**
Environmental expenditure	.4*
Net export	.46*
R & D Expenditure	.58**
GDP	.56*

Source: made by the author.

**Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

*Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

As we can notice from above table, the Pearson correlation indicates weak significant inverse relation between the GC_i and Carbon de oxide emotions ($r=-.25$, $P<0.05$). As can be learned from those results that, as the competitiveness index increases the carbon dioxide emissions decreases as can clearly see between the years 2016-2020 and the years 2004-2006. Another medium significant relation found between GC_i and $NO_{(x)}$ emotions ($r=-.62$, $P<0.01$). Following the results of the Pearson test, results shows a significant and rapid decrease in $NO_{(x)}$ emotions in parallel with an increase in Israel's competitiveness coefficient, and Such medium significant relation found between GC_i and $SO_{(x)}$ emotions ($r=-.62$, $P<0.01$) as Chart 3 indicates.

On the other hand, direct relation was found between GC_i and Environmental expenditure ($r=.4$, $p<.05$) as expressed in table 2. According to this result, we can learn about Consistent increase in the competitiveness index (GC_i) and Environmental expenditure in Israel.

Another medium, direct and significant correlation found between GC_i and net export ($r=.4$, $p<.05$). the results indicate significant increasing in the volume of net export, especially since 2006 as the net export increased from 39700b\$ in 2006 to 45916b\$ next year. A medium, direct and significant correlation between GC_i and R&D Expenditure ($r=.58$, $P<.01$). According to the data analysis, a consistence increasing in R & D Expenditure since 2000 hand by hand with GC_i . Such correlation found between GC_i and GDP ($r=.56$, $p<.05$). As we can notice in table, a consistent increase in GDP since 2000. In addition, we can notice increasing in GDP in parallel with GC_i increasing especially since 2013.

It can be learned from these findings that the higher Israel's competitiveness index (GC_i), leads lower carbon dioxide, $NO_{(x)}$ and $SO_{(x)}$ emissions. In addition, it can be learned that higher Israel's competitiveness index (GC_i) predicts high Environmental expenditure, Net export and GDP.

Discussion. The study dealt with the impact of the Israel's environmental policy on its econo-

mic and environmental performance. Israel's global competitiveness status is affected by its environmental policies. Israel's environmental policy is based on two methods: C.A.C (Command and Control) and E.T (Economic Tools). There are a number of distinctions between direct tools of regulation (C.A.C), Command and Control (C.A.C), and market-based economic tools (E.T). First, the use of regulatory tools defines a pollution threshold. Up to that threshold, the polluter will not pay at all. In contrast, the economic tool sets a price for each pollution unit and sets a tax accordingly. Israel has a consistent environmental policy that will enable, on the one hand, the reduction of environmental risks that threaten the quality of life of its residents and, on the other, integration into OECD countries that have a clear global environmental agenda.

Economic tools are gaining importance as an effective tool in environmental policy for managing a wide range of environmental issues. In the past, the use of economic tools has been a tiny part of environmental policy as compared to the widespread use of direct regulation in Israel. In recent years, Israel has undergone significant developments, and is at the beginning of a revolution in the implementation of an extensive public-environmental policy that addresses the external effects of actions that harm the environment and the quality of residents' lives. Israel is working to expand its use of environmental taxes and other economic incentives, partly due to the process of joining the OECD. Behind these developments was a change in attitude, not only of the Ministry of the Environment, but also of other government ministries, such as the Ministry of Finance and the Ministry of Transport. Direct regulation and economic tools need enforcement, as they both rely on traditional enforcement mechanisms. The result shows that economic tools are better motivated to internalize externalities in the market than direct regulation. The reason for the success of the economic tools is probably because an economic system based on a market economy more easily adopts economic tools. In addition, the shift to economic regulation in direct regulation is in line with the process of reducing using C.A.C tools. The recent evidence shows that environmental regulations can hit employment and productivity, in particular in pollution- and energy-intensive sectors. However, these effects appear to be small and transitory. Over the longer run, the effects tend to be smaller than in the short run, suggesting that government policies such as labor markets regulations can help reduce or offset the transitory impacts of environmental regulations on competitiveness.

There is now ample evidence that environmental regulations induce innovation activity in clean technologies while discouraging research and development in conventional (polluting) technologies, as well as more recent evidence that low-carbon innovations induce larger economic benefits than the 'dirty' technologies that they replace in terms of knowledge spillovers, offering some support for the idea that directed technological change can help offset the costs of environmental regulations or even encourage economic growth [1].

BIBLIOGRAPHY

1. Aldy, J. & Pizar, W. The Competitiveness Impacts of Climate Change Mitigation Policies. *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists*, 2015, nr. 2(4), p. 565-595. ISSN: 2333-5955.

2. Balkyte, A. & Tvaronaviciene, M. Perception of competitiveness in the context of sustainable development: facets of "Sustainable competitiveness. *Journal of Business Economics and Management*, 2010, nr. 11(2): 341-365. ISSN 1611-1699.

3. Balkyte, A. & Peleckis, K. Mapping the Future Sustainable Competitiveness Resources: Aspects of Forests Ownership. *Journal of Business Economics and Management*, 2010. Nr. 11(4): 630-651. ISBN-13: 978-92-95044-73-9.

4. Dudas, T. & Cibula, A. The Changing Methodology of the Global Competitiveness Index and Its Impact on Slovakia. *Journal of Interdisciplinary Research*, 2018, nr. 8, 50-53. ISSN. 0018-716X.

5. Israeli government. Reducing greenhouse gases emissions and improving energy consumption (Hebrew). Ch: ministry of environment: Israel, 2015. <https://www.sviva.gov.il/infoservices/reservoirinfo/doclib2/publications/p0801-p0900/p0823.pdf>

6. Levy, D. Does economic tool better than direct regulations to achieve the governmental environmental targets? [Hebrew]). Journal of Ecology and environment, 2018, nr. 9(3), p. 34-41. ISSN: 2288-1220.

8. OECD. Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide. OECD, European Commission, Joint Research Center, Paris. Ch: OECD Publications, 2008. 158 p. ISBN 978-92- 64-04345-9 – No. 56327.

9. Petryle, V. Does the Global Competitiveness Index Demonstrate the Resilience of Countries to Economic Crisis? Ekonomika 2016, nr. 95, 28–36. ISSN 1392-1258.

10. Schwab, K. The Global Competitiveness Report 2013–2014. Ch: World Economic Forum, 2013, 551 p. ISBN-13: 978-92-95044-73-9.

KNOWLEDGE ECONOMY AS DEVELOPING FACTOR IN TEACHER TRAINING

Lama MASHAL,
Ph.D student, Academy of Public Administration

SUMMARY

The globalization processes create a movement of economic capital and goods. They enable and encourage the creation of worldwide economic bodies, such as the World Bank, as well as of worldwide and trans-international corporations. The globalization, as it comes about within the current article, brings with it a renewed look at the connection between systems of higher education to the economic knowledge, with the aspects in teacher training process. This article will examine the current phenomenon in training process of teacher colleges.

Keywords: teacher training, globalization, knowledge economy.

The globalization processes create a movement of economic capital and goods. They enable and encourage the creation of worldwide economic bodies, such as the World Bank, as well as of worldwide and trans-international corporations. Petri, [13, p. 89] concludes, based on the literary review, that one of the expressions of globalization is the expansion of social and economic phenomena in the countries of the world. These phenomena derive from the need and will of people to improve their quality of life and to look for new possibilities for economic welfare and livelihood, on the one hand, and the needs of work markets in the developed countries for cheap, unskilled workforce, on the other hand. The globalization, as it comes about within the current research, brings with it a renewed look at the connection between systems of higher education to the economic knowledge. In addition, it also bears with it a need for immediate change in the training process of teaching staffs, beginning at the kindergarten age and continuing until the academy, as far as the economic orientation which is demanded from each individual in the global village is concerned.

The globalization has created renewed terms of the market economy, such as global marketing, multi-cultural management, international markets, investment from foreign sources, etc. The author of the research has aware of the globalization terms and summarizes them using a renewed definition of his own as per the connection of these terms to the world of economic knowledge which affects the educational systems in Israel and worldwide. The author of the research adds that the globalization has a direct influence on the economic and multi-cultural knowledges. This analysis was expressed in her article, „The Development of Knowledge Economy in the Modern World” [8, p.2], in which he analyzes worldwide trends in various countries (including in the case of Israel).

Gross Domestic Product GDP & Gross National Income GNI. There are various definitions of the terms economic knowledge, gross domestic product (GDP) and gross national income (GNI), each one suggested by various researchers. These terms receive a renewed definition by the author of the research, who also provides examples for the implementation of global policies as per the entire reference of the global influence on the local markets. In her article, „Policy of Knowledge Economy” [10, p.6], the author provides a review of the occupational factors in Israel which have a direct effect on the GDP and GNI. He also describes various population groups which require a perceptual change (Arab women and Haredi populations) in order to preserve their economic ability and to acquire economic knowledge for the upcoming years.

According to Virolainen [15, p. 291], theory which perceives the educational system as one which promotes a life-long economic-occupational perception which comes about in the educational systems entitled „life-long learning” are the most suitable of the suggested educational theories. The natural connection, which shall exist when such a program is possible for the workers and teachers, shall improve the knowledge of the worker in upgraded terms which are accommo-

dated to the spirit of the particular period of time. Nowadays, the author of the research states, the existing educational paradigm is mostly that the learning part for the worker ends with an academic degree or vocational training. This educational paradigm needs to undergo a strategic change in the perception and implementation within the entire system.

The connection between Economic Terms and Education System (Finland & Israel). If we try to understand the existing influence of the educational system on the economic knowledge in three parallel lines, each of which contains a process which, eventually, contribute significantly to the economic knowledge of the country [12]. The next following table (1) will present the influence, and especially, the connection between economics terms, national government investment in education, and social – economic data. For the presentation, Finland has been chosen by the author.

Table 1. Economic – Social data in Finland 2016 – 2020.*

Year/ criterion	GDP per capita (USD)	Unemployment rate (%)	Academic Knowledge Economists (%)	Average wage (Yearly USD)
2016	42,502	6.78	82.69	43,617
2017	44,930	6.33	83.29	43,970
2018	47,480	5.77	84.87	43,800
2019	49,530	5.3	86.71	44,110
2020	50,710	5.1	87.16	44,680

*Source: made by the author from source [3] *until Covid19 pandemic.*

There is no doubt that the policy of the existing knowledge economy in higher education contributes to the economic data. The writer recognizes an increase every year in all the criteria. The national product increases by 19% between 2016 - 2020 which is a huge growth. The unemployment rate drops by 1.6% during these years [5, p.316]. We see a special impact of the knowledge economy on the percentage of employed persons with the academic degrees of economic knowledge professions, as a result of two drop in the unemployment rate. An increase in Finland's average wage is also identified.

For many years now, Finland has been known as one of the leading countries in the world as far as innovativeness and development. Although it is not the owner of leading international franchises in the world of production and commerce (the last of which was NOKIA), its economic, social and educational abilities are a source of jealousy on the part of leaders of other countries. One of the advantages of the educational system is an upgrading of the curriculum (inclusive of the learning content) every four years, as see in Figure 1.

Figure 1. The standards of higher education policy in Finland.



Source: made by the author from source [6].

The educational system in Finland (from kindergarten to university) does not leave the outdated contents in the curriculum, but rather makes sure to update every discipline of the Finnish citizens. Thus, the curriculums are updated, open to changes, developing skills of transparency, openness to the world, cooperation and understanding that there is a need for organizational learning throughout the years. These principles and characteristics also contribute in the economic sense and values. In Table 1, Finland presents, between 2016 – 2020, the economic growth indicators in the GDP (per person) were USD 8,208, a decline from 6.78% to 5.1% in the unemployment rate, over 87% of scholars working in the fields of economic knowledge, and an average salary increase of 3% per employee [3].

The author of the article believes that the effect of the knowledge economy on the educational policy in Israel is unfelt within the educational stages of youngsters aged kindergarten to high school. We can see a sort of „optical illusion” within the general outlook which presents Israel as a start-up nation. On the one hand, Israel is known as a start-up nation, however, on the other hand, it also appears to be at the bottom of the chart as far as the international standardized tests which are held every year are concerned. This is not a surprising figure. From the analysis the data of the Central bureau of statistic in Israel [4], we can see that despite the increase of the education budget, the budget of the colleges for teacher education is in a rapid decline.

Due to reforms in the Israeli policies, the budgets of the colleges for teacher training keep decreasing every year. These reforms led to the transferal of the supervision of these colleges to the Israeli Council of Higher Education [11]. This process of transferal had already begun in 2012, and it continues until present day (2021). Becker & Greene [2, p. 235] concludes that the level of functioning of these colleges, and their status amongst the decision makers, decrease every year. Thus, the budgets are decreasing and there is no long-term planning or thinking ahead.

Based on the data information from CHE [11], it appears that the profile of the Israeli teacher includes within them senior communities who have high degrees and are experts within their field. In order to create some form of improvement, the Israeli Ministry of Education has created a training program for teachers who shall teach the subjects of the knowledge economy. Nowadays, there are two such programs – a degree for teaching scientific subjects and a degree which allows scholars in the scientific and technological fields to teach in schools. The author believes that this type of reply is not upmost since the percentage of workers who leave the educational system is very high, and thus, this is not a very efficient track on the long-run. To conclude this chapter, the author of the thesis concludes that the State of Israel actually lacks policies which are directed to teacher training for teaching the subjects of the knowledge economy. This is in contrast to the United States, Finland and China [14]. It also does not have any insight on the matter and on this aspect, Israel's situation is similar to that of Moldova. The State of Israel must create a unique mechanism in favor of teacher training, which shall lead to an increase in the professional abilities of the students of Israel.

For summary, the author identifies the influence of the knowledge economy on the education system especially as far as the fields of production, professional occupation, export of goods and services, worker productivity, and, of course, international relations, mainly through the local economy. It is very clearly that there is a need for a significant change of the higher educational system, as was shown in the previous sections above. In the author article, „Knowledge Economy – An Academic Competitive Advantage „ [9, p. 4], the writer presents an analysis of the meanings of the bilateral economic knowledge and the productive, commercial banking systems in countries which are affected by globalization processes. The entirety of these influences, indeed, obligate the existence of such a perceptual change within the systems of education.

BIBLIOGRAPHY

1. Allgood, S., Walstad, W. B. The longitudinal effects of economic education on teachers and their students. *Journal of Economic Education*, 30(2), 2009, 99–111 p. Print ISSN: 0022-0485. Online ISSN: 2152-4068.
2. Becker, W. E., Greene, W., Rosen, S. Research on high school economic education. *Journal of Economic Education*, 21(3): 231–245, 2014. Print ISSN: 0022-0485. Online ISSN: 2152-4068.

3. Central Bauru of Statistic – Finland https://www.stat.fi/index_en.html (visit on 14.04.2020).
4. Central bureau of Statistic in Israel (CBS) – 2020. <https://www.cbs.gov.il/he/Surveys/Pages/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-.aspx> (visit on 12.09.2021).
5. Christel, S. Ström, K. Special Education Teachers as Consultants: Perspectives of Finnish Teachers, Helsinki: Journal of Educational and Psychological Consultation, vol 25, 4, 2015, 314-338 p. Print ISSN: 1047-4412. Online ISSN: 1532-768X.
6. Finnish National Agency for Education – 2021. <https://www.oph.fi/en> (visit on 14.09.2021).
7. Jukka, J., Matti, P. The roles of electricity and ICT in economic growth: Case Finland. London: Elsevier journal, Volume 45, Issue 3, 2008, 270-287 p. ISSN 0014-4983. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2007.11.001>
8. Mashal, L. Development of Knowledge Economy in The Modern World. Bucharest: European Journal of Economic and Financial Research, Volume 3, Issue 5, 2019, 1-8 p. ISSN 2501 – 9430. <https://oapub.org/soc/index.php/EJEFR/article/view/640/1222>
9. Mashal, L. Knowledge Economy – An Academic Competitive Advantage. Delhi: World Wide Journal of Multidisciplinary Research and Development, Vol 5(11), 2019, 1-4 p. E-ISSN: 2454-6615 <http://wwjmr.com/archive/2019/11/1269/knowledge-economy-an-academic-competitive-advantage>
10. Mashal, L. Policy of Knowledge Economy (The Israeli Case). Delhi: World Wide Journal of Multidisciplinary Research and Development, vol 5(11), 2019, 5-8 p. E-ISSN: 2454-6615. <http://wwjmr.com/archive/2019/11/1270/policy-of-knowledge-economy-the-israeli-case>
11. Ministry of Education in Israel (MOE) – 2018. <https://edu.gov.il/owlheb/Pages/default.aspx> (visit on 15.09.2021).
12. National Agency Finland for Education - <https://www.oph.fi/en/statistics-and-publications/publications/finnish-education-nutshell> (visit on 12.09.2021).
13. Petri, N. Computers and Economic Growth in Finland. Helsinki: Helsinki School of Economic, 2016, 89-93 p.
14. The World Bank. Education for the Knowledge Economy - <http://go.worldbank.org> (visit on 13.09.2021).
15. Virolainen, M. Workplace learning and higher education in Finland: reflections on current practice. New York: Education + Training, vol. 49, No. 4, 2007, 290-309 p. <https://doi.org/10.1108/00400910710754444>
16. World Bank - Lifelong Learning in the Global Economy; Challenges for Developing Countries. Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development, 2003. <http://hdl.voced.edu.au/10707/57316>.

MANAGEMENT OF EDUCATION SYSTEM UNDER INTERNATIONALIZM REFORM

*Lavan Limor LEVKOVICH,
Ph.D student, Academy of Public Administration*

SUMMARY

The structure and volume of the notion of internationalization of education there are two important elements to be highlighted: international education and the internationalization of educational programs, involving the attraction and training of foreign students, exchange programs, multicultural eugenics, etc. The structure characterizes the possibilities of training students and graduates of higher education institutions who would be able to work in the conditions of professional mobility and labor migration. This article will describe the main organization steps for develop the education system for internationalization in the academic environment area

Keywords: internationalization, higher education, national reform.

The structure and volume of the notion of internationalization of education there are two important elements to be highlighted: international education and the internationalization of educational programs, involving the attraction and training of foreign students, exchange programs, multicultural eugenics, etc. The structure characterizes the possibilities of training students and graduates of higher education institutions who would be able to work in the conditions of professional mobility and labor migration. Practice shows that most popular forms of the internationalization of education are: A. individual mobility; B. internalization of study plans; and C. transnational education. The general scheme of the structure and volume of the notion of the internationalization of education includes following categories: international education, attracting international students, international exchanges and training abroad, and internationalization of educational programs (multicultural education, international research and education in the interest of peace) [3].

The internationalization models of education can be developed in several variants which based on the use of the instruments adapted to the concrete conditions of the educational institution, for example [4, 130 p.]:

1. programs to support the international mobility of teachers, researchers and students;
2. ensuring the favorable conditions for the activity of partner-educational institutions, international programs and teachers.

The structure of the model must include the following principles:

A. Preparing for admission at the university - in the framework of contradictions between partner universities, agreements are concluded for the implementation of joint educational programs for children in the school for children with post-graduate admission to university studies.

B. Twin programs - In agreements between partners, agreements are reached for the implementation of joint educational programs, when in both universities' students study the same courses, handbooks and support the same exams.

C. Mutual Recognition of Programs - Students are enrolled in the partner university programs, scores in the evaluations are recognized as valid, they can study at the same stage, receiving notes that are recognized by the partner university, and then the next stage.

D. Franchising - According to the franchising contract, the university abroad offers the university the right to use the educational programs and to issue its diplomas on the basis of mutually coordinated conditions.

The most famous form of internationalization of higher education is mobility of students [6] - an increase in the number of students studying abroad. Of course, sending students to study in other countries is not a new phenomenon, and certain regions have faced this for a long time. Most European countries have a steady influx of students from their former colonies. A signifi-

cant proportion of young people from Latin American countries are seeking a diploma in universities in the US and Canada. During the Cold War, higher education institutions of the Soviet Union and Eastern Europe attracted students from states with a similar ideology. Over the past 40 years, the rate of increase in these student flows has exceeded the rate of the spread of higher education. According to UNESCO, the level of international mobility of students has increased over the past 25 years by 300%. According to experts, by 2010 the number of students studying abroad will be 2.8 million, and by 2025 - 4.9 million.

Mobility of students is stimulated by various state and regional programs. Many countries conclude bilateral and multilateral agreements in this area. The most famous European programs are Erasmus, and then (since 1995) Socrates. The Erasmus program (launched in 1987 to promote the creation of a common market in Europe) and associated mobility schemes, such as Comet, Lingua, etc., aimed to create a European model of higher education. Student exchange is seen as a powerful means of developing a common European market for professionals and skilled workers. Already this year, within the framework of the Erasmus program, a special project „Erasmus Mundus” was created, which involves the inclusion in the process of mobility of students and teachers of the so-called „third”, i.e., non-EU countries.

In addition to more or less organized schemes of student mobility, there is also a spontaneous movement of students outside the programs. This spontaneous mobility is the result of a number of factors reflecting the strategies of „pushing” and „pulling”. On the one hand, universities strive to increase the supply of their programs, actively promote them in foreign markets. They open their branches and foreign campuses in other countries, conclude agreements on cooperation with local educational institutions, use distance learning technologies, etc., i.e. push their educational services and products through the distribution channel until they reach the target consumer. On the other hand, national differences in access to education, quantitative restrictions in recruiting students for certain specialties make students from these countries look for educational opportunities abroad. Language and cultural considerations attract students to the educational programs of Great Britain, France and the USA. The predominance of English as the main language in modern science and as the most frequently studied second language was conditioned by the fact that along with the United States and Great Britain, Canada and Australia were also included in the list of countries receiving the largest number of foreign students. The demand for educational programs of higher education institutions of these countries that has arisen in a number of countries draws their educational services through the distribution channel: specialized agencies and consulting companies, both national and international, appear as intermediaries and consultants to meet this demand.

International student mobility is not only an intercontinental, but also a regional phenomenon [7, 131 p.]. The process of integration of regional economies stimulates students' mobility, and in this respect such international agreements as NAFTA, ASEAN or APEC played a big role. The specially created program „Nordplus” - the student exchange program between the northern European countries - is based on the attractive principle of financing: „money follows the student”.

Gradually, the flows of foreign students began to be perceived by most host countries as trade rather than aid, since in many cases foreign students pay the full cost of training. In many educational institutions that host students, especially in English-speaking countries, the income received from the full payment of tuition by foreign students is a significant addition to the annually declining university budgets. Without such additional income, many higher education institutions simply could not exist.

Thus, the reason for the growth in the number of students studying abroad is increasingly market processes, not government policy or aid issues. The international market of educational services is becoming a rapidly developing sector of the economy, the central elements of which are international marketing of educational institutions and targeted recruitment of foreign students. The example of Australia shows that the policy of active marketing of university programs and direct search and recruitment of foreign students turned out to be productive, at least from the economic point of view.

Although the mobility of the teaching staff is not so much explored as the mobility of students,

it can be considered [2, 2 p.] the second most important form of internationalization of higher education. Traditionally, international mobility of faculty is due to research and scientific work, but in a number of regions and in certain fields of education, such as management and business administration, there are special schemes for regional and international training for young researchers and specialists.

As with the mobility of students, there are strong geographic differences in the flows. At one pole in this process are countries with high levels of scientific immigration as a result of targeted involvement of scientific personnel to expand the system of higher education (for example, as it was in Hong Kong), and on the other - countries with a low level of internationalization of faculty. The latter include, in the main, countries with a high level of national homogeneity, using only their native language in teaching, which is why it is difficult to find specialists who speak foreign languages. The United States and Great Britain are the largest exporters of scientific labor resources, but at the same time the departments of their universities are very attractive for foreign specialists; This can be seen if we pay attention to the composition of their highly qualified scientific cadres, including many representatives of foreign countries.

Student mobility programs contributed to the emergence of regional mobility programs for teaching staff, such as the Fulbright program.

The programs of student and teacher mobility developed with the aim of stimulating the internationalization of curricula, i.e., implementation of changes in curricula of cooperating universities and faculties. Since even in a united Europe there are huge varieties of national systems of higher education, the desire to denationalize curricula and to bring into them common European elements could be realized only through mobility projects. The Erasmus Mundus program, announced in 2003, mentioned above, sets one of its goals to create the so-called „Master's programs of the Evromes”.

These changes met the resistance of individual universities. Woodrow Wilson, as president of Princeton University, said that „it's easier to move cemeteries than to change training programs”. The strongest incentive for the internationalization of training programs is the increasing influence of international professional associations. The rapid growth of international trade in professional services has prompted representatives of many professions to organize their activities internationally. These professional associations have seriously taken up issues such as quality assurance, minimum standard requirements, criteria for professionalism, accreditation, etc. Architects, psychologists, accountants and many others are trying to develop international standards that could lead to greater coherence of curricula and quality criteria. Often, such professional standards are implemented by international organizations. For example, the European Union is considering the standard minimum requirements for education, in connection with the mobility of the workforce. Free trade agreements, for example, NAFTA and ASEAN, contain provisions on mutual recognition of licensing and certification procedures for professional services. In this regard, many universities are revising their curricula in accordance with similar directives.

More and more universities located in the centers of the academic world are not satisfied with the number of students coming to them for training. They try to combine a set of foreign students with the expansion of their educational services offer in promising markets, organizing foreign branches and branches fully subordinate to the main educational institution. This trend shows a shift in the process of internationalization from demand to supply. If the country in which the branch is located legally recognizes a foreign diploma, then students can study under the program of a foreign institution from the beginning to the very graduation [1]. In some cases, these branches are considered by local educational institutions as interference in the national higher education system and national policy, because they offer programs developed in a foreign language on materials of another market and designed primarily for wealthy students. This form of internationalization of curricula is especially characteristic for developing countries, but examples of it can be found in Europe.

Many schools enter into cooperation agreements that deal with various aspects of teaching and learning. Very often these agreements are connected with the exchange of students and / or teachers. In some cases, these links grow into consortia and university networks. As a rule, such

associations of educational institutions have very limited rights. They are considered more likely as voluntary associations of higher education institutions for carrying out specific educational projects. But the work carried out by participants in consortia and university networks to harmonize requirements and educational standards undoubtedly contributes to the idea of internationalizing higher education.

The re - structure of an internationalized educational model consists of 4 elements [5, 93 p.]:

- the first element - disciplines that can be considered competitive and comply with the requirements of international or national standards of partner institutions abroad;
- the second element - the disciplines, which require additional implementation costs in foreign-institution institutions;
- the third element - disciplines, which require English to study;
- the fourth element - the disciplines and skills, which is done by the partner institution and requires the mobility of the students.

for summary, Warner [6] proposed the presence of a liberal model of internationalization of higher education that consolidates aspects from the two competing frameworks of globalization. From the liberal perspective, globalization is seen as improving self-development, human relations, and citizenship. Internationalization of universities is seen as vital in moving demeanors and diminishing cliché points of view. That is, contact with others will diminish ethnocentrism, and build the capacity to function more successfully in a multiethnic and interdependent system of nations. What is left unchallenged, on the other hand, is the ideological incongruence between the neo-liberal and social transformation models. Maybe what is required is a model of internationalization of higher education that is educated by debates about both the neo-liberal and social transformation models of globalization.

BIBLIOGRAPHY

1. Mok, K. H. Questing for internationalisation of universities in Asia: Critical reflections. In: Journal of Studies in International Education, vol. 11, 2007, p. 433-454.
2. Rust, V., Dhanatya, C., Furuto, L. H., Kheiltash, O. Student Involvement as Predictive of College Freshmen Plans to Study Abroad. Frontiers: The Interdisciplinary Journal of Study Abroad, vol. 15, 2008, pp. 1-16.
3. Saarikallio-Torp, M., Wiers-Jenssen, J. (eds). Nordic Students Abroad. Student mobility patterns, student support systems and labour market outcomes. The Social Insurance Institution of Finland: Helsinki, 2010.
4. Sánchez, C. M., Fornerino, M., Zhang, M. Motivations and the intent to study abroad among US, French, and Chinese students. Journal of Teaching in International Business, vol. 18, 2006, pp. 27-52.
5. Teichler, U. Internationalization of higher education: European experiences. Asia Pacific Education Review, vol. 10, 2009, p. 93-106.
6. Warner, G. Internationalization Models and the Role of the University. International Education Magazine, vol. 8, 1992.
7. Wilkins, S., Shams, F., Huisman, J. The decision-making and changing behavioural dynamics of potential higher education students: the impacts of increasing tuition fees in England. Educational Studies, vol. 39, 2013, pp. 125-141.

HEALTH PROMOTION PROGRAMS IN EDUCATION- BACKGROUND

Sara PINCHASI,
PhD student, Academy of Public Administration

SUMMARY

This paper deals with importance of healthy habit in a pre-school age, to avoid obesity and grow as a healthy person in both body and soul as well as develop a future healthy lifestyle. The ToyBox is a powerful international tool designed to help in this valuable mission.

Keywords: health promotion, obesity, pre-school children, ToyBox intervention.

Education plays an important role in providing tools for implementing a healthy lifestyle, because it has the power to affect health among both learners and staff, influencing health attitudes and behaviors through education interventions [3]. A school that promotes the health of its students focuses on developing and nurturing the student's ability to grow as a healthy person in both body and soul as well as develop a future healthy lifestyle [3].

From a review of extensive literature on health promotion, one fact that emerges as the most is the importance of educational policies, which include procedures, teaching behaviors and promotion of health promotion programs [8]. Health promotion policy is a system of procedures, norms and actions, the main purpose of which is to create mechanisms that will ensure the health of the students, including a protected and healthy environment that constitutes a response to the health needs of the community. This is done in keeping with the Ministry of Education policy which aims to facilitate health promotion in order to achieve optimal performance of learning, functional and social abilities for all students. This is done through exposure to knowledge and attitudes, and imparting skills that will lead to Behavior that promotes health and prevents risk behaviors [4].

Health promotion policy in the context of the school vary according to the needs of the institution; For example, a particular school will have priority on physical activity while another will focus on mental wellbeing or correct eating habits and nutrition. When designing policy, it's best to have policies that can be carried out through an ongoing process, including the introduction of strategies and tools that will enable students, parents, and teachers to maintain the new habits in the long term, and even to improve them [5].

The pre-school age is considered one of the most important stages for intervention in health behaviors [6]. Health promotion represents a strategy that connects people to the environment in which they live, creating a synthesis between personal choice and social responsibility for health. Health promotion is a combination of educational, organizational, economic and political activities planned in the purpose of enabling individuals, groups and communities to increase control over their health and improve their attitudes towards social and environmental changes [6].

One of the current health issues that have been heavily researched is the effect of school/class climate on the health and welfare of children. One of the most important health promotion interventions in the last years has been the ToyBox intervention program.

The ToyBox process. The definition of the ToyBox intervention is, as quoted in the Project home page (2018): „A Multifactorial evidence based approach using behavioral models in understanding and promoting fun, healthy food, play and policy for the prevention of obesity in early childhood”. The intervention was conducted by researchers from 10 countries, and its main goal was to build and evaluate a program to prevent obesity in early childhood [1,7].

As mentioned, there are different behaviors, such as physical activity and nutrition that are associated with positive health outcomes, both mental and physical, especially in the prevention of overweight and obesity. However, as seen, many preschool and kindergarten children don't participate in physical activity as they should according to health statistics and OECD (2013)

guidelines of 180 minutes of physical activity per day, as well as healthy food intake for preschoolers. During the years, several interventions for changing this situation have been developed and implemented with mixed effects. For this reason, several interventions targeting an increase in preschoolers health have been developed and implemented, with mixed effects as a result [7].

The ToyBox study's aims were to develop and implement a kindergarten based family involved intervention in order to prevent overweight and obesity in preschool and kindergarten children. The study took place in six European countries including Belgium, Bulgaria, Germany, Greece, Poland, and Spain which showed a worrying rise in overweight and Obesity of children [7]. The behaviors that the ToyBox study focused on are: physical activity, sedentary behavior, water consumption, and snacking behavior [7]. The following table presents overweight and obesity of preschool children in different Europe countries:

Table 1. Prevalence of overweight and Obesity in children aged 3.5-5.5 [6].

	Greece	Spain	Bulgaria	Poland	Belgium	Germany
OVERWEIGHT	14%	11.9%	11%	10.4%	9.5%	8%
OBESITY	5.7%	4.1%	4.2%	2.4%	2.1%	1.9%
TOTAL	19.7%	16%	15.2%	12.8%	11.6%	9.9%

ToyBox Study. The study was evaluated in a primary Belgian sample, with accelerometers used among Belgian kindergarten children, which showed a small and positive change that contributed to the decision to implement the program in the other countries [2].

The ToyBox-intervention took place between October 2012 to April 2013 in the above mentioned countries and continued for 24 weeks. The intervention included the setting of environmental changes in the classroom (Level 1); the implementation of the actual behavior by the kindergarten children including: water consumption, healthy snacking, physical activity and interruption of sedentary time (Level 2); The teachers' implementation of the fun classroom activities, such as stories, experiments, games. with the active participation of the whole class (Level 3); Parents activities and implementation of environmental changes and lifestyle behaviors at their children at home (Level 4). The tools that the ToyBox intervention used were: a kangaroo hand-puppet, a teachers' general guide and 4 activities guides, one for each of the targeted behaviors, which were used in the kindergarten. The parents received 9 newsletters, cards and posters which were distributed throughout the entire time of the intervention. Moreover, the teachers participated in the three training sessions [7]. In total, more than 300 kindergartens participated in the Intervention all over Europe.

The children and families were recruited differently in some of the countries, while in Germany, Bulgaria, Spain and Poland the population was recruited from kindergartens, in Belgium from preschool, in Greece from kindergartens and daycare centers. One factor that was mentioned in the ToyBox intervention, but will be an important part of the present research's intervention, which is based on the ToyBox model is school (or class) climate and its effect on children's welfare and health.

The study showed some effects of the intervention, although not in all its different factors. The teachers considered the program a success and willingly participated in the intervention. The results raised several points which are important for the future of its success in other countries. For example, it was found out that overweight or obesity were more prevalent among children from low socio-economic homes. The intervention was well received by the population, which is also important for future researches. The results showed significant improvements in dietary behavior and physical activity, with greater consumption of water and reduced consumption of unhealthy snacks. In addition to the children's behavior, the parents and families admitted to a change in their health behavior due to the intervention which is an issue for further researches [2].

Economic analysis shows that the intervention is cost effective (the costs are reasonable for the amount of health gained), and that is an important result, as one of the problems of such interven-

tions is the problem of the measuring economic effectiveness. Although it must be admitted that there was an inconsistency on the measurement methods of the costs and its effects. Moreover, the project identified several important factors, such as the fact that there isn't enough knowledge or evidence regarding the special populations, such as ethnic groups, immigrant or differences in socio-economic situations. Also, there weren't plans for serious follow-up after the effects of the intervention. There was also transfer from evidence base to policy is inconsistent. Greater attention needs to be paid to the costs of failing to act, and the conflicting interests of stakeholders and the development of appropriate means to solve it.

School Climate And Children's Health. Ehrhard believes that the school is a mirror of the organization's view and all the processes that take place in it (in [1]). Therefore, in her opinion, in order to achieve the desired climate in the school, it is important to focus on different criteria from all areas that define it including learning, organization and culture. Berkowitz, Moore et.al. [1] describe the term school climate as „school ethos” or „school culture,” a heterogeneous concept that refers to a series of metrics that characterize the experience of the school community. This community includes the students, staff and families, the different life patterns including norms, values, organizational structure and school leadership. Another definition for a school climate is „school health”; A healthy school system successfully tackles external factors that make it difficult for it to remain goal-oriented. In „healthy” schools, referred to as schools where healthy social climates, students, teachers, administrators and the community work together in a collaborative and structured way [1].

At the beginning of 2017, the Israeli education system was engaged in a profound and significant educational endeavor aimed at shaping healthy behavior among children, the kindergarten staff and parents. The plan defines a multi-annual goal of the Ministry of Health. By 2020, all educational institutions will act as health promoters. The goal of the program is to lead an ongoing educational process for an active and healthy lifestyle in which the children, kindergarten staff and parents participate. As part of the program to promote a healthy and active lifestyle, mental well-being is considered as a basic condition for meeting the standards of health promotion.

Various studies have found that a positive and supportive environment influences the behavior of children. A study conducted in Belgium, found that a positive climate is a crucial factor that modifies behavioral difficulties and contributes to a relaxed atmosphere that fosters positive interactions and provides emotional support [1]. Another study conducted in the United States examined the factors that influence the degree of adaptation to the preschool. The study found that a good adaptation is influenced by the rapport that the teacher creates with the child and the emotional support provided. Yet another study showed that good emotional support depends on the extent to which the teacher expresses feelings of warmth and respect for the children. When the teacher is able to respond appropriately to their needs, the children will be more involved and able to cope with the challenges of learning and society [1].

However, despite the common aspiration for a relaxed and safe kindergarten, many teachers experience frustration, because despite their desire to create a pleasant and relaxed atmosphere, they often fail. The real climate portrays a tense environment, sometimes accompanied by violence, quarrels, anger and tension.

An optimal class climate is composed of three central components which are: organization – regarding the kindergarten rules, procedures, routine, educational agenda and environment; Interaction - the existence of a dialogue and close communication among the graduates of the preschool educational team, between the adults and the children, among the children and with the parents and educational staff; Attention and caring – for the emotional aspects, the social values, development issues and empowerment [7].

Standardization for optimal climate in kindergartens includes: (1) Protection, safety and health (2) Interpersonal communication and connection (3) Emotional & social development (4) Learning climate (5). Adaptive responses for children with special needs (6). Reciprocal interaction between the kindergarten staff and the parents. The standards for culture and climate reflect the expectations of the educational institution for a secure social learning environment that supports equality and enables the individual's personal, social and moral development.

There is a connection between educational climate in the educational institution and variables, such as scholastic achievement, ratio of students to kindergarten, level of violence in the kindergarten, involvement in risk behaviors. Each standard can be defined in a combination of suggestions for actions to be taken in the kindergarten in order to implement each principle (see appendix)

It is an active, explicit, conscious and deliberate process, both individually and socially, in which the individual and society assume responsibility for acting in various ways, all of which are aimed at one goal: improving health in all its aspects.

Quality education is known to be important because it helps to create a child's lifelong learning abilities. Education must equip young people with good values, relevant knowledge and skills for advancing within society. As such, today more and more educators recognize the need to provide and adapt learning to different learners and use flexible strategies to promote effective learning. Following the emphasis on learners, the curriculum must take into account the needs of knowledge, skills and tendencies and to develop new strategies through different means taking into account for individual differences [1] .

BIBLIOGRAPHY

1. Berkowitz, R., Moore H., Astor, Ra., Benbenishty R. A Research Synthesis of the Associations Between Socioeconomic Background, Inequality, School Climate, and Academic Achievement. Review of Educational Research, 2017, 87(2), pp. 425-469.
2. De Craemer, M., De Decker., E, De Bourdeaudhuij, I. et al. Correlates of energy balance-related behaviours in preschool children: a systematic review. Obes Rev 2012; 13(Suppl. 1): pp. 13– 28. Wiley Online LibraryPubMedWeb of Science.
3. Leger, L. S., Kolbe, L., Lee, A., McCall, D.S., Young, I.M. School Health Promotion. In: McQueen D.V., Jones C.M. (eds) Global Perspectives on Health Promotion Effectiveness. 2007, Springer, New York.
4. Matos, J. And Nanney, M. The strength of school wellness policies: one states experience. J. Sch Health. 2007, 77(7). 367-372.
5. Molison, E.F. and Car, D.H. School wellness policy readiness of principals to implement changes. 2006, University, MS. National Food Service Institute.
6. Taras, H. Nutrition and student performance at school. Journal of School Health. 2005;75(6):199–213.
7. ToyBox – a European multi-country study to develop an obesity prevention programme specifically for pre-school children. [5/11/2021] Available at: <http://www.toybox-study.eu/?q=en/node/1>
8. West, P. Sweeting, H. and Leyland. School effect on pupil's health behaviors: evidence in support of the health promoting. School Research Papers in Education. 2004, 19, pp. 261-291.

DIPLOMAȚIA ECONOMICĂ CA FACTOR AL ASIGURĂRII STABILITĂȚII ECONOMIEI NAȚIONALE

Ina RAILEAN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article is an analysis of research on the emergence and development of economic diplomacy at European and national level. The approaches of researchers in the field of world economy, international economic relations are highlighted. The scientific interest in economic diplomacy as a factor in the stability of the national economy is appreciable, the negotiations in the field of trade and other economic issues and problems having a significant share in the development of the relations between Moldova and other states, including European Union. In particular, the methods of conducting diplomatic activities are emphasized, such as consular, cultural-educational activity, media relations, diaspora of diplomatic missions, their main task being to create a positive and attractive image of their state in the host country.

Keywords: *economic diplomacy, trade and economic cooperation, export promotion, forming and promoting the country's image, attracting investment, diplomatic mission, consular offices, commercial-economic offices.*

Diplomația economică, ca termen, nu a apărut odată cu determinarea clasică a diplomației ca formă de promovare a intereselor unui stat. Omul de știință și diplomatul francez Guy Carron de La Carrière susține opinia că diplomația economică a existat de mult timp, fiind numită diplomație comercială.

Trebuie remarcat faptul că termenul de diplomație economică în retrospectivă istorică se datorează atât schimbului primitiv de bunuri, cât și dezvoltării comerțului, a relațiilor internaționale, a statului și a politicilor.

Europa a devenit leagănul diplomației economice, ca fenomen al vieții internaționale, datorită primelor ambasade permanente din Italia, pe teritoriul cărora au apărut mai multe orașe-state cu legături economice strânse, chiar înainte de mijlocul secolului al XV-lea.

Relațiile comerciale dintre state nu s-au putut dezvolta doar în baza vizitelor consulilor-funcționari, trimiși de conducători în străinătate pentru a face comerț. Se contura necesitatea să se studieze piața, să se protejeze interesele industriașilor și comercianților din țara lor, în străinătate. Ambasadorii venețieni erau preocupați în special de problemele economice. Aceștia au studiat situația economică a țării de acreditare, activitățile bancare ale acesteia, au folosit în mod activ informațiile și influența comercianților venețieni. Politica externă a statelor medievale avea obiective comerciale și servea siguranța rutelor terestre și maritime, disponibilitatea piețelor și libertatea de a încheia tranzacții comerciale.

Astfel, diplomația, timp de mulți ani și chiar de secole, a început să capete un caracter exclusiv politic. Diplomații au început să se ferească de relații comerciale și economice. S-a format imaginea precum că ambasada reprezintă statul și nu industriași individuali, se credea că diplomații nu ar trebui să fie implicați în probleme comerciale și că concurența între ei este treaba comercianților, iar ambasada nu este obligată să ajute un grup de industriași în detrimentul altuia.

În prima jumătate a secolului al XVII-lea, gânditorul francez Emerick Crews a atribuit un rol foarte important comerțului internațional, considerând că un comerciant este mai util în îmbunătățirea bunăstării oamenilor unui stat decât un soldat.

De la mijlocul secolului al XVIII-lea până la începutul celui de-al doilea deceniu al secolului XXI, până în prezent, mediul internațional, ca sferă de utilizare a diplomației economice, s-a transformat global și calitativ. Diplomația economică însăși s-a dezvoltat pe arena internațională: s-a îmbunătățit arsenalul mijloacelor și metodelor sale, s-a extins baza resurselor sale și și-a creat infrastructura corespunzătoare. Drept urmare, diplomația economică a evoluat și în fiecare etapă

ulterioară a rezolvat probleme din ce în ce mai complexe. Principalul criteriu pentru diplomația economică a fost fuziunea și penetrarea reciprocă a politicii și economiei statului pentru punerea în aplicare a cursului său economic extern și a tuturor activităților de politică externă cu scopul de a-și asigura interesele strategice și economice prin mijloace diplomatice [2].

În prezent, diplomația economică este uneori percepută în mod eronat ca un indicator cantitativ în cooperarea comercială și economică a unei țări cu alta. Este greșit să credem că, dacă cifra de afaceri comercială este semnificativă, atunci și diplomația economică este la un nivel ridicat. Superstiția precum că, dacă o misiune comercială este deschisă într-o țară străină, atunci totul este în regulă cu diplomația economică dintre aceste țări, de asemenea este o concepție greșită.

Economia a dobândit un rol central în relațiile diplomatice, granițele dintre acțiunile diplomatice politice și economice tradiționale devin din ce în ce mai subțiri și „diplomația economică” este din ce în ce mai introdusă în domeniul diplomației clasice [1].

Astăzi, diplomația economică devine o disciplină care combină înțelegerea dinamicii interacțiunilor internaționale în sferele politice și economice, determină dezvoltarea relațiilor lor și interdependența una de cealaltă.

Rolul crescând al diplomației economice în sistemul modern al relațiilor economice internaționale este facilitat de următorii factori specifici:

1. Procesele de internaționalizare și consolidare a interdependenței sistemului economic mondial care se desfășoară în două planuri - integrarea globală și regională.

2. Extinderea rapidă a zonei economiei de piață, liberalizarea economiilor naționale și interacțiunea acestora prin comerț și investiții internaționale. Creșterea numărului de subiecți ai economiei mondiale – corporații transnaționale, bănci, grupuri de investiții – au un impact serios asupra politicii mondiale și a relațiilor internaționale. Dependența pe scară largă și din ce în ce mai mare a economiilor noilor state independente de piețele, investițiile și tehnologiile mondiale le face să își adapteze pozițiile cu privire la problemele politice și militare ale vieții internaționale.

3. Globalizarea economiei mondiale ridică acest rol la un nou nivel cantitativ și calitativ, combinând procesul de aprofundare a internaționalizării forțelor productive, în același timp dorința corporațiilor transnaționale de a subordona acest proces obiectivelor sale de consolidare a poziției lor dominante pe piața mondială, crește rolul diplomației economice, deoarece contribuie la dezvoltarea internaționalizării în interesul tuturor țărilor - actorilor și, în același timp, se opune aspirațiilor celor care ar dori să monopolizeze beneficiile globalizării.

4. Introducerea unor metode de gestionare progresivă, economia energiei și noilor tehnologii, investițiile străine asigură dezvoltarea cooperării dintre țări și organizații internaționale. Acest lucru reduce tendința de apropiere și autosuficiență a economiilor țărilor, deschiderea externă devine o normă.

5. Promovarea inovațiilor în economia statului și deschiderea externă contribuie la crearea unei imagini pozitive a țării, ceea ce implică atragerea turismului străin în țară, care, de asemenea, este un factor decisiv în creșterea economică și atragerea investițiilor străine.

Procesele de globalizare sunt însoțite de o concurență internațională sporită și necesită urgent participarea activă a statului la promovarea și protejarea intereselor naționale pe piața mondială.

Sprrijinul, oferit de stat sub diferite forme, este astăzi cel mai important factor în funcționarea cu succes a companiilor interne și a țării în ansamblu, în contextul pieței economiei mondiale. Nu este vorba despre înlocuirea principiilor de management ale economiei de piață, ci despre creșterea premiselor de competitivitate a producătorilor naționali care operează într-un mediu de piață cu o competiție dură.

Sarcinile de bază ale diplomației economice care se conturează în contextul actual mondial sunt:

I. Promovarea exporturilor și a investițiilor;

II. Formarea și promovarea imaginii țării.

Atragerea investițiilor străine este o sarcină esențială a diplomației economice. Pentru implementarea sa, principalul mijloc este crearea unui mediu favorabil întâlnirilor exportatorilor și potențialilor parteneri ai acestora, pentru a defini și articula în mod clar prioritățile și a arăta toate aspectele benefice ale bunurilor și tehnologiilor exportate [9].

Este necesar să subliniem importanța unei strategii detaliate de export a statului care deter-

mină principalele direcții de export a mărfurilor. Aceasta ar trebui să fie sarcina primordială a misiunilor comerciale și economice.

Crearea unei imagini pozitive de percepție a țării este sarcina principală a misiunilor diplomatice, a ministerelor afacerilor externe și a diplomaților profesioniști în general, deși capacitatea lor reală de a influența radical sau temporar asupra schimbării percepției existente a țării lor în străinătate este adesea limitată.

Chiar și între țările care nu au nicio relație diplomatică și sunt împovărate de grave probleme politice, poate exista un schimb economic intens. Mai mult, relațiile bilaterale, bazate pe o percepție pozitivă a identității naționale, stau la baza unei dezvoltări mai dinamice și mai ușoare a relațiilor comerciale și economice. Inițiativa, inovația și ingeniozitatea sunt calitățile organizării cu succes a acțiunilor, care se află în arsenalul misiunilor diplomatice. Aici sunt importante toate metodele de desfășurare a activităților diplomatice, inclusiv activitatea consulară, cultural-educatională, relațiile cu mass-media, diaspora și alte domenii de activitate ale misiunilor diplomatice, sarcina principală a acestora fiind crearea unei imagini pozitive și atractive a statului lor în țara gazdă.

Fiind un tip special, prioritar de diplomație, diplomația economică se află în zona de intersecție a politicii externe, a cursului economic extern și a activității economice externe a statului și este un mijloc de implementare a politicii externe a acestuia.

Diplomația economică se bazează pe trei blocuri fundamentale:

- 1) experiența internă și internațională a statului, precum și un arsenal de tehnici, mijloace și metode ale diplomației tradiționale;
- 2) resursele materiale, financiare, științifice și tehnice ale statului, fără de care participarea la diplomația economică este imposibilă;
- 3) instituțiile și infrastructurile activității economice străine în țară și în străinătate, folosindu-le în mod activ pe cele care pot provoca un efect pozitiv.

Întrucât viața internațională modernă se dezvoltă într-o lume din ce în ce mai globalizată, integrarea economiilor naționale în economia mondială, creșterea concurenței pe piața mondială, criza sistemului financiar internațional, instabilitatea economică mondială, criza pandemică creează anumite dificultăți în realizarea relativ rapidă și au un aport negativ asupra rezultatelor pozitive ale diplomației economice.

În contextul globalizării și a dinamicii accelerate a proceselor internaționale, prioritatea de bază a diplomației economice a Republicii Moldova este de a contribui la dezvoltarea economică a statului, prin prisma integrării economiei țării în sistemul internațional de relații economice. În acest sens, rolul decisiv în realizarea obiectivelor diplomației economice îi revine Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene și Misiunilor Diplomatie[3].

Una dintre atribuțiile primare, pe care trebuie să le îndeplinească misiunea diplomatică în statul acreditar, este reprezentarea statului și menținerea relațiilor economice oficiale între state. Biroul economic și financiar (departamentul comercial) se ocupă de dezvoltarea relațiilor economice în general și a celor comerciale în special între statul acreditar și cel acreditar. În prezent, odată cu dezvoltarea raporturilor economice internaționale este foarte important de a studia economia țării de reședință, astfel ajutând expansiunii monopolurilor țării sale [2].

Misiunea diplomației economice este de a construi și maximaliza eforturile, în vederea promovării intereselor naționale economice ale Republicii Moldova, prin atragerea investițiilor străine și promovarea exporturilor.

Obiectivele diplomației economice sunt elaborate, luând în considerare prevederile actelor normative ale Republicii Moldova, precum și practici internaționale, între care: Programele de guvernare, Strategiile de dezvoltare social-economică și investițională, Concepțiile de Integrare Europeană, alte hotărâri, dispoziții. Aceste obiective 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 [10].

Conform practicii existente, majoritatea Ministerelor Afacerilor Externe din toată lumea acordă o importanță deosebită diplomației economice. Un obiectiv prioritar al diplomației în dome-

niul economic sunt investițiile, adică 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 [7]; 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 antreprenoriatului 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].

Asigurarea procesului de promovare a conceptului diplomației economice a Republicii Moldova și de realizare a premiselor acesteia aparține misiunilor diplomatice și reprezentanțelor comercial-economice, atât a celor străine stabilite pe teritoriul țării, cât și celor naționale stabilite în străinătate. Cadrul normativ privind organizarea și funcționarea instituțiilor serviciului diplomatic este prevăzut în Legea nr. 761/2001 cu privire la serviciul diplomatic, însă acesta nu definește o anumită instituție responsabilă nemijlocit de diplomația economică, cu excepția faptului că MAEIE este instituția centrală, care gestionează activitatea instituțiilor serviciului diplomatic [3]. În pofida acestui fapt, în cadrul MAEIE, a fost instituit Serviciul Diplomație Economică, mandatul căruia este realizarea demersurilor politicii externe de promovare a obiectivelor economice ale țării noastre și asigurarea unui cadru eficient de cooperare instituțională în domeniul respectiv cu misiunile diplomatice și oficiile consulare (MDOC) [5].

La rândul său, Biroul economic și financiar este obligat de a supraveghea îndeplinirea tratatelor internaționale pe problemele economice, la care participă statul său și statul de reședință, să urmărească toate actele legislative și dispozițiile administrative pe problemele economice ale statului acreditant, de asemenea și asupra tuturor obligațiilor convenționale, luate de către acesta față de statele lumii a treia. Funcționarii acestui birou trebuie să fie la curent cu starea tuturor ramurilor economiei țării de reședință și cu politica dusă de monopolurile și băncile acesteia, să cunoască toate întrebările legate de posibilitățile importului și exportului, cu interdicțiile vamale și operațiile valutare, de asemenea să cunoască dreptul civil al statului dat. Pentru unele țări este obligatorie informarea despre toate aceste situații nu numai a MAE și altor instituții oficiale ale propriului stat, dar și a celor mai mari firme din acesta [1].

Ion M. Anghel, analizând activitatea biroului economic și comercial, dezvăluie patru funcții pe care acesta le-ar îndeplini: funcția de informare, cu caracter economic și de studiere a pieții; funcția de asistență, adică pregătirea și negocierea acordurilor comerciale, vegherea aplicării lor; funcția de prospectare a posibilităților concrete de aplicare și diversificare a schimburilor comerciale; funcția de promovare a comerțului. Pentru lucrul în acest birou deseori sunt atrași, în calitate de referenți, specialiști pe anumite întrebări: economice, alimentare, agricole. În activitatea sa, birourile economice și comerciale se sprijină pe reprezentanțele consulare în statul de reședință [1].

În scopul consolidării diplomației economice, sunt instituite 15 birouri comercial-economice [11] în România, Ucraina, Federația Rusă, Belarus, China, Elveția, Belgia, Germania, Polonia, Italia, Turcia, Emiratele Arabe Unite, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Franța, Austria. În acest context, a fost actualizat Regulamentul privind birourile (secțiile) comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova peste hotare (prin Hotărârea Guvernului nr. 558/2018) [5].

Printre prioritățile diplomației economice pot fi menționate: Republica Moldova a semnat 26 de Acorduri internaționale privind promovarea și protecția reciprocă a investițiilor (APPRI) și

este în proces de negociere a 9 acorduri APPRI. Cea mai mare parte a acordurilor respective sunt semnate cu țările europene, circa 66%, acestea fiind urmate de țările CSI, fiind semnate 15% din numărul total de acorduri, iar restul 19% de acorduri sunt încheiate cu alte țări ale lumii (precum Republica Populară Chineză, Iran, Israel, Kuweit) [11].

Este de evidențiat și faptul că Republica Moldova a semnat 29 Acorduri de colaborare economică, acestea constituind baza formării comisiilor mixte interguvernamentale de colaborare comercial-economică, dar și alte domenii și este în proces de negociere și semnare a altor 8 acorduri de acest tip. Astfel, 46% din acorduri sunt semnate cu țările europene, 16% - cu țările CSI, iar restul au fost încheiate cu alte țări (China, Israel, India, Vietnam, Turcia Qatar) [11].

În vederea intensificării colaborării economice au fost semnate acorduri interguvernamentale cu un șir de țări: Acordul de colaborare comercial-economică cu Kazahstan (16.03.2018), Acordul privind constituirea Comisiei mixte de colaborare economică cu Georgia (28.04.2017), Acordul interguvernamental privind sistemul de facilitare a comerțului reciproc cu Belarus (13.12.2016), Acorduri privind promovarea și protejarea reciprocă a investițiilor cu Turcia (16.12.2016), Canada (12.06.2018), Emiratele Arabe Unite (10.07.2017) și Croația (30.01.2018), Acordul privind cooperarea economică și tehnică cu Emiratele Arabe Unite (30.01.2018), tratate privind evitarea dublei impuneri și prevenirea evaziunii fiscale cu Emiratele Arabe Unite (10.07.2017), Belgia (30.03.2017) și Georgia (29.11.2017) [4].

S-au depus eforturi pentru dinamizarea activității consulilor onorifici: în perioada 2016-2018 numărul consulilor onorifici a sporit de la 49 la 61 [4].

Promovarea imaginii economice favorabile țării - prin asigurarea credibilității republicii ca stat în care investițiile sunt garantate de riscuri și pot fi plasate în activități economice profitabile și durabile, precum și promovarea imaginii de țară producătoare de mărfuri calitative și cu potențial turistic sporit.

Atragerea asistenței economice externe - identificarea, negocierea și atragerea asistenței financiare externe pentru finanțarea realizării priorităților dezvoltării economiei naționale a țării. O atenție sporită se va atrage asupra asigurării participării țării la diverse programe de asistență (TACIS, PHARE, USAID) cu beneficierea ulterioară de asistență tehnică din partea donatorilor străini [12].

Dezvoltarea colaborării cu organizațiile economice internaționale prin promovarea intereselor economice naționale în cadrul Organizațiilor economice internaționale și regionale, precum: Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Organizația Mondială a Comerțului, Organizația Economică pentru Cooperare și Dezvoltare, Comisia Economică a Națiunilor Unite pentru Europa, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, Organizația Mondială a Vămirilor și monitorizarea angajamentelor financiare ale Republicii Moldova față de toate organismele internaționale, la care țara noastră este parte.

Optimizarea colaborării MAEIE pe linie economică cu instituțiile guvernamentale - prin colaborarea MAEIE cu Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Camera de Comerț și Industrie și Agenția de Investiții.

Concluzii. În ultimii ani s-au depus eforturi considerabile pentru a consolida diplomația moldovenească. În special, a fost dezvoltată o bază normativă și instituțională, prin înființarea Grupului de lucru interinstituțional, dezvoltarea continuă a capacităților personalului responsabil, elaborarea Ghidului pentru atașați comerciali, elaborarea monitorizării, evaluării și mecanismului de raportare pentru birourile comerciale și un schimb virtual de date [5], [11]. În același timp, datele statistice indică o dinamică relativ scăzută a volumului investițiilor străine în economia Republicii Moldova din ultimii ani. Acest lucru se poate datora atât factorilor de creștere economică mondială, cât și factorilor interni, inclusiv rolului diplomației economice moldovenești.

Pe baza concluziilor trase, analizând gradul de realizare a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.511/2016 se reliefează necesitatea întreprinderii următoarelor măsuri: (i) construirea unui concept și cadru instituțional actualizat, unic și profesionalizat, coordonat de MAEIE sau ME în domeniul diplomației economice. Revizuirea conceptului de politică ex-

ternă pentru a include diplomația economică ca una dintre prioritățile de bază ale diplomației moldovenești; (ii) revizuirea modalității de lucru a consilierilor/atașărilor economici; (iii) distribuția geografică și a numărului atașărilor economici în cadrul ambasadelor și reprezentanțelor comerciale peste hotare; (iv) asigurarea unui nivel înalt de instruire și a cunoștințelor membrilor corpului diplomatic; (v) identificarea unor țări-țintă pentru dinamizarea eforturilor de promovare a Republicii Moldova ca destinație pentru investiții; (vi) identificarea piețelor-țintă de export, asigurând prezența operațională a diplomației economice pe teritoriul acestora. Explorarea altor piețe dinamice cu potențial major pentru economia Moldovei, cum ar fi Asia de Sud și de Est, Africa, unde unele produse sunt deja solicitate. Deși piața UE este o prioritate, Moldova trebuie să profite de toate oportunitățile. Acest lucru este cu atât mai adevărat cu cât piața UE este extrem de competitivă, iar structura actuală a economiei permite doar o ajustare treptată care poate fi asigurată de piețele cu cerințe și concurență mai puțin intense.

BIBLIOGRAFIE

1. Anghel I. Drept diplomatic și consular, Editura „Lumina Lex”, București, 1996.
2. Dumitru I. Diplomația – știința și arta. Cadran Politic, nr. 10, 2003.
3. Legea nr. 761 din 27.12.2001 cu privire la serviciul diplomatic. Republicat Monitorul Oficial nr. 216-220 art.645 din 04.10.2013.
4. Raportul privind implementarea Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru 2016-2018. Guvernul RM, Chișinău, 2019.
5. Regulamentul privind birourile (secțiile) comercial-economice în cadrul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova peste hotare, HG nr. 413/2017. Monitorul Oficial nr. 190-200 art. 502 din 16.06.2017.
6. Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, aprobat prin HG nr. 697/2017. Monitorul Oficial nr. 329 art. 802 din 06.09.2017.
7. Strategia de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2006-2015, HG nr. 1288/2006. Monitorul Oficial nr. 181-183 art. 1391 din 24.11.2006.
8. Strategia națională de atragere a investițiilor și promovare a exporturilor pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia, HG nr. 511/2016. Monitorul Oficial nr. 114-122, art. 565, 29.04.2016.
9. Valentin Lozovan „În ce mod reușește Republica Moldova să-și promoveze interesele economice pe extern?” Idis Viitorul, nr. 12, decembrie 2016. http://www.viitorul.org/files/library/5419294_md_valentin_lozov.pdf
10. <https://mfa.gov.md/ro/content/diplomatia-economica>
11. www.mei.gov.md
12. www.mf.gov.md

РАЗВИТИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ КАК ВАЖНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

Галина СИРОТЕНКО,
докторанд, Академия Публичного Управления

SUMMARY

The article is devoted to the issues of international trade, as the most developed and widespread form of international economic relations, which occupies the main place among contemporary foreign policy interests and problems of the countries of the world.

The subject of the article is the trends in the development of international trade: the growing position and role of developing countries, the spread of international supply chains, the significant growth in the role of services in securing international trade in goods, and the increasing share of small enterprises in world exports. The development of international trade in the future will determine the following factors: demography, investment, innovative technologies, access to resources.

During the research, the scientific and theoretical approaches to the study of international trade in various economic schools were examined, theoretical analysis and synthesis methods were used, a systematic approach was made that made it possible to conduct a logical study of the collected facts, develop the necessary concepts and judgments in this direction.

Keywords: international trade, globalization of the world economy, international specialization, international supply chains, theories of international trade, development trends.

Всеобъемлющая рыночная система, которая объединяет национальные экономики разных стран, международные отношения, возникающие в результате разделения труда в мире, совокупность национальных хозяйств – все это и есть мировая экономика. Термин включает в себя такие понятия, как:

- спрос и предложение на товары, которые находятся в международном обороте;
- основные тенденции развития финансовых рынков разных стран;
- оптимальные способы совершенствования экономической системы мира;
- инструменты программирования, устройства этой системы в процессе взаимодействия с экономиками других государств.

Эта сложная многогранная наука постоянно формируется и развивается.

В международную экономическую систему входят:

- торговля;
- распределение капитальных ресурсов, рабочей силы;
- финансовые отношения.

Рассмотрим первую составляющую этого понятия.

Почему государства торгуют? Что составляет основу торговли между странами? В общем виде, международная торговля является средством, с помощью которого страны могут развивать специализацию, повышать производительность своих ресурсов и, таким образом, увеличивать общий объем производства. Суверенные государства, как и отдельные лица, и регионы, страны могут выиграть за счет специализации на изделиях, которые они могут производить с наибольшей относительной эффективностью, и последующего обмена на товары, которые они не в состоянии сами эффективно производить [4, с. 190]ю

В основе более углубленного исследования вопроса «Почему страны торгуют?» лежат два обстоятельства: во-первых, экономические ресурсы – природные, человеческие, инвестиционные товары – распределяются между странами мира крайне неравномерно; страны существенно различаются своей обеспеченностью экономическими ресурсами. Во-вторых, эффективное производство различных товаров требует различных технологий или комбинаций ресурсов.

Важно подчеркнуть, что экономическая эффективность, с которой страны способны

производить различные товары, может изменяться и действительно изменяется со временем.

Международная торговля — это система международных товарно-денежных отношений, складывающаяся из внешней торговли всех стран мира. Международная торговля возникла в процессе зарождения мирового рынка в XVI—XVIII веках. Её развитие — один из важных факторов развития мировой экономики [11, с. 194].

Термин международная торговля впервые использовал в XII веке итальянский ученый-экономист Антонио Маргаретти, автор экономического трактата «Власть народных масс на Севере Италии».

К преимуществам участия стран в международной торговле можно отнести:

- интенсификация воспроизводственного процесса в национальных хозяйствах является следствием усиления специализации, создания возможности для зарождения и развития массового производства, повышения степени загруженности оборудования, роста эффективности внедрения новых технологий;
- увеличение экспортных поставок влечёт за собой повышение занятости;
- международная конкуренция вызывает необходимость совершенствования предприятий;
- экспортная выручка служит источником накопления капитала, направленного на промышленное развитие.

Развитие мировой торговли опирается на выгоду, приносимую ею участвующим в ней странам. Теория международной торговли дает представление о том, что находится в основе этого выигрыша от внешней торговли, или чем определяются направления внешнеторговых потоков. Международная торговля служит инструментом, посредством которого страны, развивая свою специализацию, могут повышать производительность имеющихся ресурсов и таким образом увеличивать объем производимых ими товаров и услуг, повышать уровень благосостояния населения.

Вопросами международной торговли занималось множество известных экономистов. Основные теории международной торговли - Меркантилистская теория, Теория абсолютных преимуществ А. Смита, Теория сравнительных преимуществ Д. Рикардо и Д. С. Милля., Теория Хекшера – Олина, Парадокс Леонтьева, Теория М. Портера, Теорема Рыбчинского, а также Теория Самуэльсона и Столпера [11, с. 237].

Регулирование международной торговли подразделяется на государственное регулирование и регулирование с помощью международных соглашений и создания международных организаций.

Методы государственного регулирования международной торговли можно разделить на две группы: тарифные и нетарифные.

1. Тарифные методы сводятся к использованию таможенных пошлин – особых налогов, которыми облагаются продукты международной торговли. Таможенные тарифы – это плата, взимаемая государством за оформление провоза за границу товаров и иных ценностей. Такая плата, называемая пошлиной, учитывается в цене товара и оплачивается, в конечном счете, потребителем. Таможенное обложение предполагает использование импортных пошлин для затруднения ввоза в страну иностранных товаров, реже используются экспортные пошлины.

По форме исчисления, различают пошлины:

- а) адвалорные, которые взимаются в процентах от цены товара;
- б) специфические, взимаются в виде определенной денежной суммы с объема, массы или единицы товара.

Важнейшими целями использования импортных пошлин являются как непосредственное ограничение импорта, так и ограничение конкуренции, в том числе недобросовестной. Ее крайней формой является демпинг – продажа на внешнем рынке товара по ценам, ниже существующих на идентичный продукт на внутреннем рынке.

2. Нетарифные методы многообразны и представляют собой совокупность прямых и косвенных ограничений внешнеэкономической деятельности с помощью разветвленной системы экономических, политических и административных мероприятий. К ним относятся:

- квотирование (контингентирование) – установление количественных параметров, в пределах которых возможно осуществление определенных внешнеторговых операций. На практике, контингенты обычно устанавливаются в форме списков товаров, свободный ввоз или вывоз которых ограничен процентом от объема или стоимости их национального производства. При исчерпании количества или суммы контингента экспорт (импорт) соответствующего товара прекращается;

- лицензирование – выдача хозяйствующим субъектам специальных разрешений (лицензий) на проведение внешнеторговых операций. Оно часто применяется вместе с квотированием для контроля квот на основе лицензий. В некоторых случаях лицензионная система выступает разновидностью таможенного обложения, применяемого страной для получения дополнительных таможенных доходов;

- эмбарго – запрет на проведение экспортно-импортных операций. Оно может распространяться на определенную группу товаров или вводиться в отношении отдельных стран;

- валютный контроль – ограничение в кредитно-денежной сфере. Например, финансовая квота может ограничивать количество валюты, которое может получить экспортер. Ограничения количественного порядка могут распространяться на объем иностранных инвестиций, количество иностранной валюты, вывозимой гражданами за границу, и т.п.;

- налоги на экспортно-импортные операции – налоги в качестве нетарифных мер, которые не регулируются международными соглашениями, как таможенные пошлины, и поэтому взимаются как с отечественных, так и с зарубежных товаров. Возможны и субсидии со стороны государства для экспортеров;

- административные меры, которые связаны в основном с ограничениями по качеству продаваемых товаров на отечественном рынке.

Важное место занимают национальные стандарты. Несоблюдение стандартов страны может послужить поводом к запрету ввоза импортной продукции и ее реализации на внутреннем рынке. Подобным образом система национальных транспортных тарифов нередко создает преимущества в оплате перевозки грузов экспортерам по сравнению с импортерами [6, с. 117].

Кроме того, могут использоваться также другие формы косвенных ограничений: закрытие для иностранцев отдельных портов и железнодорожных станций, предписание об использовании при производстве продукции определенной доли национального сырья, запрет на приобретение государственными организациями импортных товаров, при наличии национальных аналогов и т.д.

Международная торговля является следствием международного разделения труда и международной специализации. Это закрепляет за ней серьезные перспективы развития. Кроме того, мировая торговля способствует углублению интернационализации производства, международной экономической интеграции и глобализации.

Исходя из этого, изучение её современного положения и рассмотрение перспектив её развития необходимо для построения внешнеэкономической стратегии как на макро-, так и на микроуровне. Это означает, что не только государства должны иметь свою программу поведения на международном рынке товаров и услуг, но и сами предприятия и организации, работающие на этом рынке должны иметь стратегические концепции функционирования и поведения в меняющихся условиях [4, с. 380].

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авдокушин Е. Ф. Международные экономические отношения: Монография М.: Экономист, 2015, 366 с.
2. Козик В. В., Панкова Л. А., Даниленко Н. Б. Международные экономические отношения: Учеб. пособ. 4-е изд., стер. М.: Изд-во, 2016 г, 406 с.
3. Международные экономические отношения: Монография/ Под ред. И. П. Фоминского, перераб. и доп. М.: Экономист, 2016, 880 с.
4. Международные экономические отношения: Учебник для вузов/ В. Е. Рыбалкин, Ю.

А. Щербанин, Л. В. Балдин и др.; Под ред. проф. В. Е. Рыбалкина. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015, 606 с.

5. Мировая экономика: учебное пособие / Е. Г. Гужва, М. И. Лесная, А. В. Кондратьев, А.Н. Егоров; СПбГАСУ, СПб., 2016, 116 с.

6. Рагулина Ю. В. Международная торговля. Монография / Ю. В. Рагулина, М.: Альфа. М: НИЦ ИНФРА-М, 2015, 272 с.

7. Руднева, А. О. Международная торговля. Монография/ А. О. Руднева. М.: НИЦ Инфра-М, 2015, 234 с.

8. Пузакова Е. П. Мировая экономика и международные экономические отношения. Серия «Высшее образование». Р-н/Д.: Феникс, 2015, 448 с.

9. Чеботарев Н. Ф. Мировая экономика и международные экономические отношения. Монография/ Н. Ф. Чеботарев. М.: изд-во Дашков и К, 2016, 352 с.

10. Д. Хойер. Как делать бизнес в Европе: Вступит. слово Ю.В. Пискунова. (М.: Прогресс, 2015 г.).

11. Экономика. Монография по курсу «Экономическая теория». (Под. ред. к.э.н. доцента А. С. Булатова. М.: БЕК, 2015 г.).

ATELIERUL III

ȘTIINȚE POLITICE ȘI JURIDICE. POLITOLOGIE, RELATII INTERNAȚIONALE ȘI DREPT

THE EDUCATIONAL SYSTEM AS AN INTEGRATION FACTOR OF NATIONAL MINORITIES (The case of United State & Canada)

*Noha ALVAKILI,
PhD student, Academy of Public Administration,*

SUMMARY

The humanities and social sciences world for year has led to the internalization of a social process, integral and critical for human society and that is integration in education. Some of the researchers argued that in the educational world integration is an operative-socio-cultural step of educational merger between groups of pupils from diverse social groups. This article will describe some of the main national models of educational systems in countries which developed usefully models for integration of minorities.

Keywords: integration, educational system, government policy.

1. Introduction. The humanities and social sciences world for year has led to the internalization of a social process, integral and critical for human society and that is integration in education. Some of the researchers argued that in the educational world integration is an operative-socio-cultural step of educational merger between groups of pupils from diverse social groups. Couldy [7, p. 246] expressed his opinion on the issue and argued that educational integration is a general name for educational arrangements taken by various education ministries since the end of the 1970s and start of the 1980s, although it was quickly discovered that the approach imported from the U.S.A. had to be changed and adapted to frameworks in each country. Integration as a framework constitutes the basis for reform in education, expressed by establishing innovative educational frameworks. The issue of integration has become a public debate in many countries, and indeed awakens many reactions – positive and negative.

2. Main text. Aims of educational integration. Gay [9] stated it is customary to identify two main approaches associated with the concept integration in education. The first espouses the social side of integrating audiences. In other words, integration is seen as having a social purpose of its own. In contrast, the second approach presents the principal importance of educational integration as a means of achieving various targets, on learning, psychological, social and future economic levels [9, p. 12].

Opinion leaders, according to integration purposes, who advocate a liberal ideology (social integration of audiences) reconcile with economic inequality and even see it as a factor spurring on and encouraging economic growth, only if income is divided in a manner guaranteeing equal opportunities for diverse social strata [8]. The author argued in her article [1] that the distinction between equality and equal opportunities requires clarification of the difference between two concepts. The concept 'equality' refers to the degrees to which there are differences in any type of resource between people, such as income or education. Equality is achieved when all people enjoy the same resource level. It is customary to measure the degree of inequality in income or education through various measurements – Gini coefficient. In contrast the meaning of the concept inequality in opportunities is not so unequivocal as that of inequality. Goldthorpe [11] argued that there is agreement it is closely associated with differences in chances of success of social strata and groups in competition over social and economic achievements. In every human society,

people compete with one another over the chance to acquire education, good employment, and high incomes. Chances to succeed are not equal, and are associated, among others, with each person's socio-economic background.

There are those who have defined equal opportunities as circumstances in which diverse population groups have the same chance of achieving a yearned for goal (such as high income). According to this definition, the greater differences between groups, the greater inequality in opportunities [22]. This is a very simplistic definition and easily allows measuring inequality in opportunities, but it ignores important distinctions between all types of factors affecting chances to achieve.

To illustrate the theoretical purpose, the researcher will present the Israeli case. She will argue that one distinction is associated with the factor of choice and differences between cultural groups in their tastes and preferences. According to Hajisoteriou & Angelides [13], different social groups praise different values. The most prominent example are ultra-Orthodox groups, who tend to prefer Biblical studies at the cost of harming their earning abilities, and even if this makes it difficult for parents to equip their children with material resources. Among various Muslim communities, too, there is a preference to preserve married women's traditional roles and restrict their participation in the workforce, again at a cost of harming possible family income. There are those who would argue that inequality originating in groups' cultural preferences is not an expression of inequality of opportunities, but inequality by choice. Others advocate those differences in values and preferences reflect how people perceive the range of opportunities and limitations facing them.

There are those who argue, for example, that learning achievement among members of Arab society in Israel reflect choices and preferences influenced by the understanding that it is not worth investing in education because at the end of the day, members of Arab society are discriminated against in the labor market and unsuccessful in realizing their education fairly. Jabareen [15, p. 346] added that while studies have shown that Arab youth have high aspirations [21], some give up on higher education because of their fear discrimination in the labor market. In other words, Arab pupils in Israel consolidate values and ambitions corresponding to their perceptions of resources and opportunities available to them. Grant & Sleeter [12] added another point of view regarding the primary purpose of educational integration and that is coping with the distinction between inequality originating in cultural preferences and values and inequality originating in perceptions of opportunities and accepted limitations as well as another distinction: between inequality originating in effort, motivation and ability and inequality originating in differences in access to economic and educational resources or discrimination. As mentioned above, those espousing the liberal approach reconcile with inequality originating in differences in ability and effort and even encourage them. They see it as legitimate and do not define it as inequality in opportunities. In contrast, there appears to be an agreement that inequality in opportunities originating in discrimination between groups' access to education or other resources is not legitimate and must be reduced.

The American model for educational integration. In the United States of America, the case study addresses changes that have occurred in the American education system over the past three decades (1990-2020). In contrast to Chile and Sweden, which carried out educational integration processes leading to structural reforms, education in the United States is characterized by a high level of decentralization [2 p. 167]. Bonilla -Silva [3] added that each state has its own education mechanism responsible for creating its educational policy, whereas schools themselves are responsible to the region in which they operate. Therefore, changes introduced in education in the United States over recent decades are not uniform, and not the product of a single government policy. In the United States, there are five main expressions of educational integration and choice in education as a socially uniting factor: (1) legislation forbidding discrimination, equal opportunities; (2) providing parents' with vouchers to register their children at private schools with public funding; (3) opening public school registration to parents' choice; (4) opening special public supra-regional schools (magnet schools) (5) permitting private bodies (both for profit and non-profit) to establish schools operating with public funding (charter schools).

Barabasch and Rauner, in their book “Work and education in America: the art of integration” [2] detailed the American model and presented how various policies in the United States introduced diverse reforms implementing educational integration using all or some of these expressions. The following figure (1) will present the five factors which development for student’s intensive process for integration in the American education system.

Figure 1. The American education model for integration of students.



Source: made by the author from [2].

According to Barabasch and Rauner [2] the idea of the model is an integrated process dealing directly with required integration to best absorb a person and his/her family into a community, while considering that integration through educational systems is the most natural and fastest catalyst/accelerator. The idea is shared learning between an integrating and absorbing community. Chetty, Friedman & Rockoff [6] slightly criticized this model arguing that national government must be the directing, controlling, and funding body so that national steps succeed, and not place this heavy responsibility on municipal or state systems alone. This model’s core advantage, as deduced by the researcher, is that it includes an integrative process that on the one hand instills „public understanding” tools of the organizational envelope surrounding an absorbed family, on the other hand nurtures learning abilities and community leadership that will provide a possibility for economic-employment absorption, on the third hand it creates compatibility between a family cell or community to a local community, and finally, creates added value with huge benefits from absorption itself (for the country and local community).

The Canadian model of educational integration. This country is known for having absorbed many communities over the years and having a number of minority populations who found themselves integrated in educational and community life. According to Gilham & Williamson [10, p. 555], in the period between 2015-2019, 1,212,075 new migrants were added, who constituted 3.5% of the overall population. About 60% of migrants were accepted to develop the Canadian economy, 26.8% came through a family unification framework and 11% arrived as refugees. Most migrants came from Asia (including the Middle East) followed by Europe. In general, the leading countries of emigrants to Canada are the Philippines, India, China, Iran and Pakistan.

Jahukainen [16] added that educational integration carried out in Canada also refers to Canadian communities that are minority populations and separated socio-culturally and sometimes religiously. The education system in Canada [5] copes with three challenges in their integration:

1. Educational integration – social support helps create a partial transition to the absorbing society. Losing friends from the past, exclusion in the absorbing country, hooliganism and rejection are among the main challenges facing refugee pupils. At the same time, most refugee

children have to help their parents with translation from English or French, household chores and livelihood.

2. Psychological educational integration – absence of trust because of stigma associated with the tag „refugee”, loss of identity and culture, loss of sense of belonging, post-traumatic stresses, lost childhood, and diagnosis of limited abilities among refugee children, are among the main factors affecting refugee pupils’ emotional and psychological efficacy.

3. Educational integration higher studies – in the learning area, absence of preparation programs, disrupted studies and defective assessment of academic skills are among the main challenges in this area.

Takeda & Williams [20] advocated this approach and clarified that to cope with these challenges, the education system in Canada employs assessment-based approaches, to distinguish between pupils from a migrant background and refugee pupils and institutionalize corresponding policy and guidance for teachers teaching refugee pupils and train them accordingly. Cooperation between the federal government, local governments, local school units, service providers and schools are likely to contribute to promoting refugee pupils’ wellbeing in Canada [18]. Styres [19] illustrated that this cooperation is likely to be expressed, for example, in the adoption of intensive language teaching methods, providing opportunities for sharing personal stories of refugee pupils as a way of belonging, with multi-layer cooperation between various representatives’ cares for the refugee population and by applying school prevention programs supporting refugee pupils. All these were found to contribute to progressing the absorption of refugee pupils. One of the recommendations arising in professional literature in Canada was promoting pedagogical policy advocating restorative justice (restorative justice pedagogy).

Henderson, Bieler & McKenzie [14] noted that according to the principle recognizing injustices pupils from suppressed communities and minority populations faced, to promise „recovery” processes by recognizing injustice, analyzing needs, and providing a response in classes of pupils from these communities, alongside creating a safe environment to support pupils’ resettlement process and wellbeing [18, p. 90]. Brewer & Hogarth [4] made further recommendations for best policies for optimal educational integration:

1. One must distinguish in the pupil population between minority populations and pupils from a migrant background in light of different characteristics and feasible means of integration.

2. It is important to relate to minority populations wanting to integrate as an „asset” and not a nuisance and emphasize their strengths, resources, and unique voice. These strengths include abilities such as mobility, learning a new language, contribution to renewed education policy and even budgets. The natural tendency to include all target populations in one piece and provide an image of victim and socially excluded help marginalize them.

3. It is up to the country and its educational system in particular to support academic success, encourage positive views of school, integration into the labor market and future livelihood possibilities.

4. It is important to adapt studies to pupils’ personal level, test their language abilities, ensure placement in classes corresponding with their academic abilities and prevent staying back a year because of language gap.

5. Provide a place to address changing identity of pupils from a unique minority population and the whole community.

6. To reduce the power of teachers to make fateful decisions about pupils and provide a space for pupils and their families to have an influence.

7. To relate to each pupil as an individual with unique characteristics not necessarily associated or solely with other pupils.

Canada’s educational integration policy is known as one of the most equal civic-social systems, and therefore, the process of integrating families is considered successful with the highest percentage of success.

3. Summary. The literature review indicates that education integration is an operative - social - cultural move leading to educational merge between students from different social groups. This educational merge is called „desegregation” (i.e., separation abolition) in American disco-

urse. The social groups may be racially, ethnically and socially - economically distinguished. The author of the article offers an additional definition and notes that integration in education is perceived in its simple definition as mixing and mitting of students coming from different social classes or different ethnical origin groups in a joint learning framework - heterogenic school and heterogenic class. In integration in general and in educational integration in particular, it is about ethnic groups, social - economical groups, a division by skills and academic achievements is also an option. The researcher concludes that this process is structured and acceptable in countries and cultures that have genuine will to integrate minority populations in the "hosting" country society out of national interest to create one, versatile and multicultural society, but with common social - cultural and national denominator.

BIBLIOGRAPHY

1. Alvakili, N. Arab minority and Jews majority in the Israeli education system. IJO- International Journal of Education Research, vol.2, issue 10.2019, p. 37-41 (0.25 p.s.).
2. Barabasch, A., Rauner, F. Work and Education in America. The Art of Integration. Springer Netherlands, 2012, p. 166-181. ISBN: 978-94-007-2272-9.
3. Bonilla-Silva, E. Racism without Racists: Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in America. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, p. 220-227. ISBN: 978-1-4422-7622-2.
4. Brewer, G., Hogarth, R. Creative Education, Teaching and Learning - Creativity, Engagement and the Student Experience. London: Palgrave Macmillan, 2015, p. 11- 14. ISBN: 978-1-137-40214-1.
5. Canadian education system. 2021. [https:// www. Cicic.ca/1301/ministriesdepartmentsresponsibleforeducationincanada.canada](https://www.Cicic.ca/1301/ministriesdepartmentsresponsibleforeducationincanada.canada)
6. Chetty, R., Friedman, J. N., & Rockoff, J. E. The Long-Term Impact of Teachers: Teacher Value Added and Student Outcomes in Adulthood. Massachusetts: NBER Working Paper 17699, 2011. https://www.nber.org/sy stem/files/working_ papers/w 17699/ w1 7699.pdf
7. Couldy, D. Intercultural education: theory and practice. Intercultural Education, vol 17 (3), 2006, p. 245-257. DOI: 10.1080/ 146759 8060 08 40274 8
8. Gay, G. Howard, T.C. Multicultural teacher education for the 21st century. The Teacher Educator, 36:1, 2000, p. 1-16. Print ISSN: 0887-8730. Online ISSN: 1938-8101.
9. Gay, G. Teaching to and Through Cultural Diversity. Curriculum Inquiry, vol 43 (1), 2013, p. 48-70. Print ISSN: 0362-6784. Online ISSN: 1467-873X.
10. Gilham, G. Williamson, J.W. Inclusion's confusion in Alberta. International Journal of Inclusive Education vol 18 (6), 2014, p. 553-566. Print ISSN: 1360-3116. Online ISSN: 1464-5173.
11. Goldthorpe, J. H. Understanding – and misunderstanding – social mobility in Britain: the entry of the economists, the confusion of politicians and the limits of educational policy. Journal of Social Policy, vol 42: 2013, p. 431–450. <https://doi.org/10.1017/S004727941300024X>
12. Grant, C. A. Sleeter, C.H. The Literature on Multicultural Education: review and analysis. Educational Review, vol 37 (2), 1985. Pp. 97-118. Print ISSN: 0013-1911 Online ISSN: 1465-3397.
13. Hajisoteriou, C. Angelides, P. Examining the nexus of globalization and intercultural education: theorizing the macro-micro integration process Globalization, societies and Education, vol 18 (2), 2020, p. 149-166. <https://doi.org/ 10.1080/14 76 772 4.2019.1693350>
14. Henderson, J., Bieler, A., Mckenzie, M. Climate Change and the Canadian Higher Education System: An Institutional Policy Analysis. Canadian Journal of Higher Education, vol 47 (1), 2017, p. 1-26. ISSN: ISSN-0316-1218.
15. Jabareen, T. Y. Constitution Building and Equality in Deeply Divided Societies: The Case of The Palestinian Arab Minority in Israel. Wisconsin International Law Journal, 2008, p. 345- 401. <https:// heinon line.o rg/HO L/Lan ding Pag e?ha ndle=hein.journals/wisint26&div=13&id=&page=>
16. Jahnukainen, M. Different Strategies, Different Outcomes? The History and Trends of the Inclusive and Special Education in Alberta (Canada) and in Finland, Scandinavian Journal of

Educational Research, vol 55 (5) 2011, p. 489-502. Print ISSN: 0031-3831. Online ISSN: 1470-1170.

17. Ogilvie, G., Fuller, D. Restorative Justice Pedagogy in the ESL Classroom: Creating a Caring Environment to Support Refugee Students. *TESL Canada Journal*, vol 33, 2017, p. 86-96. <https://doi.org/10.18806/tesl.v33i0.1247>

18. Ogilvie, G., Fuller, D. Restorative Justice Pedagogy in the ESL Classroom: Creating a Caring Environment to Support Refugee Students. *TESL Canada Journal*, vol 33, 2017, p. 86-96. <https://doi.org/10.18806/tesl.v33i0.1247>

19. Styres, S. D. Pathways for Remembering and Recognizing Indigenous Thought in Education. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division, 2017, 119-132 Pp. ISBN: 978-1-4875-2163-9.

20. Takeda, N., Williams, J.H. Pluralism, identity, and the state: national education policy towards indigenous minorities in Japan and Canada. *Comparative Education*, vol 44 (1), 2008, p. 75-91. <https://doi.org/10.1080/03050060701809441>

21. Yair, G., Khattab, N. & Benavot, A. Heating the aspirations of Israeli and Arab youth. In Baker, D., Fuller, B., Hannum, E. and Werum, R. (Ed.) *Inequality Across Societies: Families, Schools and Persisting Stratification*. Research in the Sociology of Education, vol. 14, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2003, p. 201-224. [https://doi.org/10.1016/S1479-3539\(03\)14009-8](https://doi.org/10.1016/S1479-3539(03)14009-8)

22. Yaish, Y. An unpaved road: paving in high school education in Israel. Tel Aviv: Taub Institute for Democracy, 2015, p. 32-37.

ASPECTUL IDEOLOGIC ÎN REALIZAREA PROGRAMULUI DE GUVERNARE

Vadim BOȚ,

doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

It is impossible to imagine the realization of the governing program outside the ideological aspect. Despite the fact that many political analysts now believe that the age of ideologies is in decline, political ideologies continue to play a key role in the political life of society. Achieving certain objectives included in the governing program is achieved with the support of political forces led by certain doctrines and ideologies. The relevance of highlighting the ideological aspect in the realization of the governance program is due to the need to identify the mechanisms of influence on a more or less efficient governance. We consider that the priorities in terms of the direct governance program depend on the influence of ideological factors, which deserves a more detailed analysis.

Keywords: ideology, government action, problem solving, government programs, reaching goals.

În timp ce studiul problematic al spațiului ideologic este cauzat de faptul că însuși termenul „ideologie” este interpretat pe larg, totuși când se pune întrebarea rolului spiritual și socializator al ideologiilor, această noțiune adesea se politizează și este abordată într-unul sau alt context istoric. Leon Baradat, în lucrarea sa, a remarcat că semnificația termenului „ideologia” este dezbătută în mod frecvent și au fost propuse zeci de definiții diferite, iar fiecare a fost contrazisă și pusă sub semnul întrebării. Astfel, specialiștii în științe politice nu se pot pune de acord în problema dacă ideologia reprezintă o trăsătură pozitivă, negativă sau neutră a societății moderne [1, p. 19]. Potrivit opiniei lui Ion Florea și Constantin Borgeanu, „viața ideologică contemporană demonstrează, de asemenea, funcționalitatea ideologiilor în diverse sisteme sociale ca o condiție de existență și dezvoltare a acestora. Ideologiile nu pot fi privite doar ca un fenomen negativ, chiar atunci când conținutul lor sau aspecte fundamentale ale acestora sunt respinse de pe alte poziții ideologice. Ele se dovedesc a fi absolut necesare funcționării mecanismului social” [3, p. 16]. Ideologia reprezintă un ansamblu complex de valori, principii, idei, stări emoționale prin care o clasă își definește spațiul existențial cel mai adecvat pentru afirmarea de sine, pentru aflarea fericirii sau satisfacerea intereselor de grup. Ideologiile sunt construcții complexe care se adresează unui public variat. Ele conțin mesaje generale și specifice, care interesează numai anumite colectivități umane sau indivizi [4, p. 11]. În viziunea lui Silviu Brucan, ideologia rămâne un factor indispensabil oricărui grup social, care luptă pentru anumite interese și un anumit scop. Oricât de mari ar fi elementele de iluzie pe care le conține, ideologia este ceea ce ține laolaltă un grup social sau etnic, este ceea ce face pe oameni să acționeze împreună, să lupte împreună, să păstreze puterea împreună. Fără ideologie, drept catalizator, nu există acțiune socială pe scară largă de mase [2, pp. 23-25]. Din această afirmație desprindem și părerea lui Nicolae Frigoiu, care menționează că ideologia își propune să desemneze, în linii mari, adevăratul sens al acțiunilor colective, să contureze modelul societății legitime și superioritatea sistemului său de valori, să indice care sunt deținătorii legitimi ai autorității, finalitățile pe care comunitatea trebuie să le propună și mijloacele de a ajunge la ele [5, p.120]. Conform lui Terence B. și Dagger R. o ideologie oferă o explicație asupra cauzelor care fac condițiile sociale, politice și economice să fie așa cum sunt, în special pe timp de criză. Funcția ideologiilor este aceea de a oferi standarde de evaluare a condițiilor sociale. Oricare ar fi poziția, este clar că toate ideologiile oferă standarde sau indicații care îi ajută pe oameni să aprecieze, să judece, să evalueze politicile și condițiile sociale, astfel încât să poată decide dacă aceste politici sau condiții sunt bune, rele sau neutre [8, p. 23]. Ideologiile, subliniază Miroiu Mihaela, sunt în genere apariții moderne, progenituri intelectual-politice ale etapei istorice în care oamenii au devenit suficient de liberi și de încrezători în demnitatea și creativitatea lor, încât să își închipuie că pot să schimbe societatea în feluri neînchipuite de predecesorii lor care au trăit generație după

generație în societăți închise, în moduri de viață repetitive [7, p. 15]. Putem să punctăm și o afirmație esențială a lui Ion Florea, că procesul de secularizare și schimbare a naturii ideologiilor în cadrul diverselor sisteme sociale a creat necesitatea unei rețele mai largi de instituții și relații care constituie suportul, instrumentul unei activități ideologice directe sau voalate, dar indispensabile funcționării mecanismului social. Însemnătatea promovării unor noi mecanisme de acțiune socială explică însemnătatea crescândă a ideologiilor, multiplicarea instituțiilor specializate în răspândirea și afirmarea lor în forme variate, în conformitate cu situațiile specifice fiecărui sistem social, fiecărei țări, fiecărui popor [3, p. 31]. Din această afirmație desprindem și părerea lui Virgil Măgureanu și anume, că anume criteriile structurale ajută la individualizarea și diferențierea ideologiilor politice. Astfel, sunt: aria de răspândire generală a unei ideologii, structurarea și logica sa internă. Acest criteriu vizează: capacitatea unei ideologii de a percepe corect aspirația membrilor unei organizații politice, sistemul lor de valori, precum și capacitatea de a le oferi mijloace de acțiune adecvate pentru atingerea obiectivelor [6, p. 391].

Din cele spuse mai sus, putem constata că funcționalitatea ideologiilor, în diverse sisteme sociale, prezintă o condiție de existență și dezvoltare a acestora; însemnătatea crescândă a ideologiilor promovează mecanisme de acțiune socială. Fără ideologie nu există acțiune socială pe scară largă de mase și toate ideologiile sunt produse ale lumii moderne. Ideologia reflectă realitatea într-un sistem de idei, care cuprinde și se construiește în mare măsură pe reprezentări deja existente, selecționate în virtutea intereselor clasei dominante. Ideologia își transferă sau își valorifică semnificațiile în viața practică.

Ținem să subliniem, că în urmă creării forțelor social-politice în societăți s-au conturat mai multe curente ideologice. Vom evidenția cele mai răspândite. Din ele fac parte: liberalismul, social-democrația, conservatorismul, creștin-democrația, naționalismul, comunismul, anarhismul. Referindu-se la cazul Republicii Moldova prin prisma programelor partidelor politice ce au existat și s-au creat, putem vedea că în mare parte domină curentul ideologic social-democrat și liberal, dar uneori combinându-se și cu alte elemente ideologice, amintite mai sus. După declararea independenței, Republica Moldova a trecut de la un sistem centralist spre un model de guvernare liberală. Pe parcursul anilor s-au perindat diferite guvernări. Elaborarea, aprobarea și implementarea programelor de guvernare au fost influențate de aspectul politic și ideologic al forțelor politice ce dețineau puterea.

Astfel, în urma transformărilor radicale în direcția democratizării, suveranității și independenței noului stat Republica Moldova și activizării grupurilor mișcării democratice, la data de 24 mai 1990 a fost învestit un nou guvern, condus de Mircea Druc, care a promovat un amplu program de reforme politice, economice și sociale ce urmăreau desprinderea RSS Moldova de URSS și reducerea dependenței RSSM de instituțiile de la Moscova, în scopul obținerii independenței RSSM. Guvernul Valeriu Muravschi, într-un mod, a continuat programul guvernului precedent, dar în mare parte a fost preocupat de soluționarea conflictului transnistrean. Următorul guvern, condus de Andrei Sangheli, care a fost investit datorită voturilor Partidului Democrat Agrar din Moldova, a stabilit în programul de activitate pentru anii 1994-1997 obiectivele și direcțiile principale ale politicii social-economice, conform programului politic al partidului, concentrând eforturile în vederea stabilizării situației social-economice a țării, redresării și revigorării economiei, accentuării orientării ei sociale. Din cauza declinului autorității și sciziei Partidului Democrat Agrar din Moldova și mai ales înfrângerii candidatului lui Andrei Sangheli la alegerile prezidențiale ca reprezentant al partidului respectiv, la 24 ianuarie 1997 Cabinetul Sangheli își dă demisia. La data de 16 ianuarie 1997, președintele Petru Lucinschi îl desemnează în calitate de premier pe Ion Ciubuc, iar peste o săptămână Guvernul Ciubuc a început să-și exercite mandatul. Programul de activitate a Guvernului prevedea restabilirea bunei înțelegeri în societate, armonizarea relațiilor interetnice, depășirea situației critice în sfera socială, optimizarea activității aparatului de stat central și în teritorii, conlucrarea mai eficientă cu puterea legislativă și judecătorească, promovării unei politici externe consecvente, implicării mai dinamice în viața politică, economică și spirituală a comunității, o colaborare activă cu Banca Mondială și alte structuri internaționale în scopul dezvoltării de mai departe a proceselor de democratizare a societății și de reformare a economiei naționale. Se obliga să creeze, în colaborare cu Președintele și Parlamentul Republicii Moldova,

cadrul juridic și organizațional necesar pentru realizarea efectivă a Programului Guvernului. Ion Ciubuc a condus guvernul de la Chișinău în două mandate consecutive: ianuarie 1997 - mai 1998 și mai 1998 – februarie 1999. Și-a anunțat demisia, deoarece nu avea susținere parlamentară și nu putea conlucra cu viceministri propuși de Alianța pentru Democrație și Reforme, prin algoritm.

La 19 februarie 1999, Ion Sturza este desemnat pentru funcția de Premier de către Președintele Petru Lucinschi, în virtutea unor disensiuni interne din Alianța pentru Democrație și Reforme. În perioada Guvernului Sturza, Republica Moldova a trecut printr-o cumplită criză energetică, din cauza insolvabilității.

La 5 noiembrie 1999, o nouă majoritate parlamentară, constituită din comuniști, creștin-democrați și independenți, desprinși de formațiunile de centru-dreapta, votează împotriva privatizării mai multor întreprinderi din industria vinului și tutunului, contrar condițiilor puse de organismele financiar-bancare internaționale. FMI, Banca Mondială și ceilalți creditori anunță suspendarea finanțării Republicii Moldova. La 9 noiembrie 1999, aceeași nouă majoritate votează cu 58 de voturi pentru demiterea Guvernului Sturza, acțiune sprijinită și de Președintele Republicii Moldova, Petru Lucinschi. La 21 decembrie 1999, noua majoritate parlamentară acordă votul de încredere pentru cel de-al treilea candidat la funcția de Premier, Dumitru Braghiș și Guvernului său.

La data de 19 aprilie 2001, în baza votului de încredere acordat de majoritatea deputaților partidului comunist din Parlament, în funcția de Prim-ministru al Republicii Moldova a fost ales Vasile Tarlev. La data de 19 aprilie 2005, în baza votului de încredere acordat de Parlament, a fost ales pentru a doua oară Prim-ministru al Republicii Moldova. Desemnarea pentru a doua oară a sa ca Premier a fost justificată prin necesitatea asigurării continuității guvernării Republicii Moldova. La 10 octombrie 2006 Premierul Vasile Tarlev a declarat că Republica Moldova și-a stabilit clar și ireversibil obiectivul de aderare la Uniunea Europeană. În timpul ședinței Guvernului de la 19 martie 2008 la care a participat și Președintele Vladimir Voronin, Vasile Tarlev și-a prezentat demisia din funcția de Prim-ministru, împreună cu cea a întregului cabinet, pentru a permite schimbarea Guvernului.

După demisia Guvernului condus de Vasile Tarlev, Președintele Republicii Moldova, Vladimir Voronin, a semnat la data de 21 martie 2008 un decret privind desemnarea doamnei Zinaida Greceanii în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru. În programul de guvernământ se menționa că scopul Guvernului este de a servi binele țării în ansamblu și fiecărui cetățean în parte. Un serviciu public eficient și calitativ este spiritul unei administrații publice moderne orientate spre rezultate concrete. Cadrul limitat de mijloace financiare impune exigențe majore față de procesul de priorizare, planificare strategică și alocare eficientă a resurselor. Guvernul condus de Zinaida Greceanii și-a înaintat demisia la 4 mai 2009. După alegerile parlamentare anticipate din 29 iulie 2009, Partidul Liberal-Democrat a participat la constituirea coaliției de guvernare, Vlad Filat devenind Prim-ministru. De asemenea, PLDM participă la crearea coaliției de guvernare și după alegerile parlamentare anticipate din 28 noiembrie 2010, Vlad Filat păstrându-și funcția de Premier. La 23 aprilie 2013 a fost numit prim-ministru interimar al Republicii Moldova Iurie Leancă. Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” oferea, în cadrul politicilor de guvernare a Republicii Moldova, aducerea procesului de integrare a Republicii Moldova în Uniunea Europeană la un punct de ireversibilitate. La 14 februarie 2015 președintele Republicii Moldova Nicolae Timofti a semnat un decret prin care Chiril Gaburici a fost desemnat candidat pentru funcția de prim-ministru. Pe 18 februarie 2015, guvernul format sub conducerea sa, a primit votul de încredere al deputaților din parlament. Conform acordului Alianței pentru o Moldovă Europeană, funcția de prim-ministru i-a fost repartizată PLDM-ului.

Cabinetul de miniștri, condus de Valeriu Streleț, a guvernat în perioada 30 iulie 2015 – 20 ianuarie 2016, fiind investit de toate componentele AIE III. La 29 octombrie 2015, acesta a fost demis prin moțiune de cenzură de către Parlament, pentru suspiciuni de corupție. După demitere, Executivul și-a exercitat atribuțiile constituționale în frunte cu prim-ministrul interimar Gheorghe Brega, până la investirea următorului guvern.

Cabinetul de miniștri condus de Pavel Filip a guvernat Republica Moldova în perioada 20 ianuarie 2016 – 8 iunie 2019. După reforma Executivului din iulie 2017, numărul ministerelor

a fost redus prin absorbție, din 16 ministere existente au rămas 9. Prezentul Program, care stă la temelia activității Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2016-2018, își propune ca obiectiv principal creșterea bunăstării, siguranței și calității vieții cetățenilor, în special prin: dezvoltarea economiei și facilitarea creării locurilor de muncă bine plătite, eradicarea corupției și garantarea supremației legii, asigurarea securității personale, fortificarea capacității de apărare a țării, prestarea serviciilor publice accesibile și cost-eficiente, asigurarea protecției sociale pentru grupurile vulnerabile ale populației. Cabinetul de miniștri, condus de Maia Sandu, a guvernat în perioada 8 iunie – 14 noiembrie 2019, fiind investit în urma unui acord temporar dintre două formațiuni politice. Programul de activitate, în mare parte, se baza pe implementarea politicii necesare pentru a scoate țara din captivitatea oligarhică, restabilirea democrației și lupta cu corupția și corupții. La 12 noiembrie 2019, Guvernul a fost demis prin moțiune de cenzură. Cabinetul de miniștri condus de Ion Chicu a fost investit la 14 noiembrie 2019, fiind susținut de 62 de deputați ai fracțiunilor Partidului Socialiștilor din Republica Moldova și Partidului Democrat din Moldova. Cele două formațiuni politice și-au oficiat parteneriatul politic la 16 martie 2020, prin crearea Platformei Social-Democrate „Pentru Moldova”, iar drept rezultat componența inițială a Guvernului a fost modificată, Partidului Democrat revenindu-i cinci portofolii ministeriale.

În consecință, putem concluziona, că procesul de guvernare se interpretează ca un proces care conduce societatea în direcția realizării unor condiții mai bune, prin prisma ideologiei politice. Atingerea anumitor obiective incluse în programul de guvernare se realizează cu sprijinul forțelor politice, conducându-se de anumite doctrine și ideologii. Oricare ar fi poziția, este clar că toate ideologiile oferă standarde care îi ajută pe oameni să evalueze politicile și condițiile sociale, determinând acțiunile guvernamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. P. Baradat Leon. Ideologiile politice. Origini și impact. Iași: Editura Polirom, 2012, 356 p.
2. Brucan Silviu. Îndreptar-dicționar de politologie. București: Editura Nemira, 1993, pp. 23-25.
3. Florea Ion. Constantin Borgeanu. Ideologie și contemporaneitate. București: Editură Politică, 1984, p. 16.
4. Florian Alexandru. Fundamentele doctrinelor politice. București: Editura Universală, 2006, p. 11.
5. Frigoiu Nicolae. Politologie și doctrine politice. Vol. I Introducere în științele politice.- București: Editura Economică, 2007, p. 120.
6. Măgureanu Virgil. Sociologie politică. – București: RAO, 2006, p.391.
7. Miroiu Mihaela. Ideologii politice actuale: semnificații, evoluții și impact.// Ideologii politice: o perspectivă etică. Iași: Polirom, 2012, p.15.
8. Terence Ball, Dagger Richard. Ideologii politice și idealul democratic. Iași: Polirom, 2000, p. 23.

КОМПАРАТИВНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЯДА ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ

Геннадий БРОВКА,
соискатель, Белорусский государственный университет

SUMMARY

The article is devoted to the problems and trends in the policy of innovative development of medium and small European states. To determine the further development strategy, it is important to assess the state of innovation activity and innovation security at the present time and compare it with the level of other countries. For this purpose, world ratings are used, which allow, on the basis of complex indices, to assess the results and topics of the country's development and ensuring its security level.

Keywords: *innovative development, innovative policy, security, innovative security, national interests.*

Для проведения исследования нами были выделены несколько групп государств: во-первых, страны, входящие в Евразийский экономический союз, во-вторых, страны, граничащие с Республикой Беларусь, т.е. ближайшие соседи Беларуси, в-третьих, группа стран Европы со сходными для Беларуси условиями (численность населения, отсутствие выхода к морю, промышленный потенциал и др.), в-четвертых, группа европейских стран успешно реализующих инновационную политику, в-пятых, страны, являющиеся мировыми лидерами инновационного развития.

Глобальный индекс инноваций (ГИИ) рассчитывается как взвешенная сумма оценок двух групп показателей:

- 1) Располагаемые ресурсы и условия для проведения инноваций (Innovation Input).
- 2) Достигнутые практические результаты осуществления инноваций (Innovation Output).

В таблице 1 представлены глобальные индексы инноваций, выбранных для исследования стран.

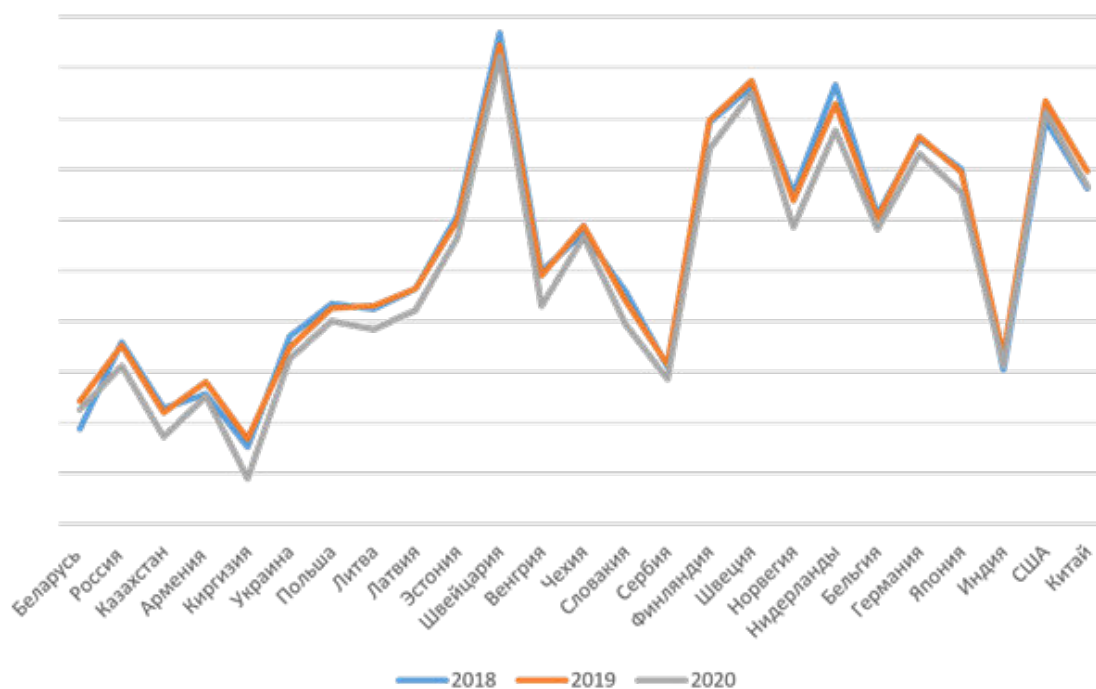
Таблица 1. Глобальные индексы инноваций стран за 2018-2020 гг.

	2018	2019	2020
Беларусь	29,40	32,10	31,30
Россия	37,90	37,60	35,60
Казахстан	31,40	31,00	28,60
Армения	32,80	34,00	32,60
Киргизия	27,60	28,40	24,50
Украина	38,50	37,40	36,30
Польша	41,70	41,30	40,00
Литва	41,20	41,50	39,20
Латвия	43,20	43,20	41,10
Эстония	50,50	50,00	48,30
Швейцария	68,40	67,20	66,10
Венгрия	44,90	44,50	41,50
Чехия	48,70	49,40	48,30
Словакия	42,90	42,00	39,70

Сербия	35,50	35,70	34,30
Финляндия	59,60	59,80	57,00
Швеция	63,10	63,70	62,50
Норвегия	52,60	51,90	49,30
Нидерланды	63,30	61,40	58,80
Бельгия	50,50	50,20	49,10
Германия	58,00	58,20	56,50
Япония	55,00	54,70	52,70
Индия	35,20	36,60	35,60
США	59,80	61,70	60,60
Китай	53,10	54,80	53,30

Источник: составлено на основании [1].

Рисунок 1. Динамика изменения глобального индекса инноваций стран за период 2018-2020 гг.



Источник: составлено на основании [1].

Рейтинг ГИИ возглавляют такие страны, как Швейцария, Швеция, США, Нидерланды. Среди стран, замыкающих список, можно отметить Киргизию, Казахстан, Беларусь, Армению.

Глобальный индекс инноваций составлен из 80 различных переменных, которые детально характеризуют инновационное развитие стран мира, находящихся на разных уровнях экономического развития. Автор исследования считает, что успешность экономики и безопасность развития связана, как с наличием инновационного потенциала, так и условий для его воплощения. А также политикой, направленной на отстаивание национальных интересов и обеспечение национальной, в том числе инновационной, безопасности.

Таким образом, итоговый Индекс представляет собой соотношение затрат и эффекта, что позволяет объективно оценить эффективность усилий по развитию инноваций в той или иной стране.

В 2019 году Беларусь улучшила свои показатели и заняла 72-е место в Глобальном инновационном индексе, значительно повысив свой рейтинг по сравнению с предыдущим годом (в 2018 г. — 86-е место, в 2017 г. – 88-е место, в 2016 г. – 79-е место).

Одним из ключевых факторов, повлиявших на позиции Беларуси в рейтинге, является разработка мобильных приложений. По этому показателю Беларусь заняла шестое место в мире.

Другие ключевые факторы роста позиции Беларуси в рейтинге:

- доступ к ИТ-инфраструктуре (37 место, рост на 22 позиции);
- количество выданных сертификатов ISO 9001 к ВВП (ППС) (14 место, рост на 96 позиций);
- онлайн-креативность (31 место, рост на 22 позиции);
- государственное финансирование образования в отношении к количеству учеников (8 место, в прошлом году данных не было);
- система образования (20 место);
- высокое качество человеческого капитала (39 место).

Факторы, сдерживающие рост инноваций Беларуси:

- доступ к кредитным ресурсам (115 место);
- нормативно-правовая база (107 место);
- результаты творческой деятельности (126 место) [59].

Тем не менее, Республика Беларусь в 2020 г. заняла 64 место в рейтинге ГИИ, поднявшись на 8 позиций по сравнению с 2019 г. и на 22 – по сравнению с 2018 г. Однако среди стран-соседей у Беларуси худшие показатели, поэтому очевидна необходимость усиления политики в инновационном развитии государства по средствам реализации приоритетных направлений научно-технической деятельности.

Индекс человеческого развития (ИЧР) – это совокупный показатель уровня развития человека в стране.

Индекс измеряет достижения страны с точки зрения состояния здоровья, получения образования и фактического дохода её граждан, по трём основным направлениям, для которых оцениваются свои индексы:

Индекс ожидаемой продолжительности жизни: здоровье и долголетие, измеряемые показателем средней ожидаемой продолжительности жизни при рождении.

Индекс образования: доступ к образованию, измеряемый средней ожидаемой продолжительностью обучения детей школьного возраста и средней продолжительностью обучения взрослого населения.

Индекс валового национального дохода: достойный уровень жизни, измеряемый величиной валового национального дохода (ВНД) на душу населения в долларах США по паритету покупательной способности (ППС).

Индексы человеческого развития выбранных для исследования стран представлены в таблице 2.

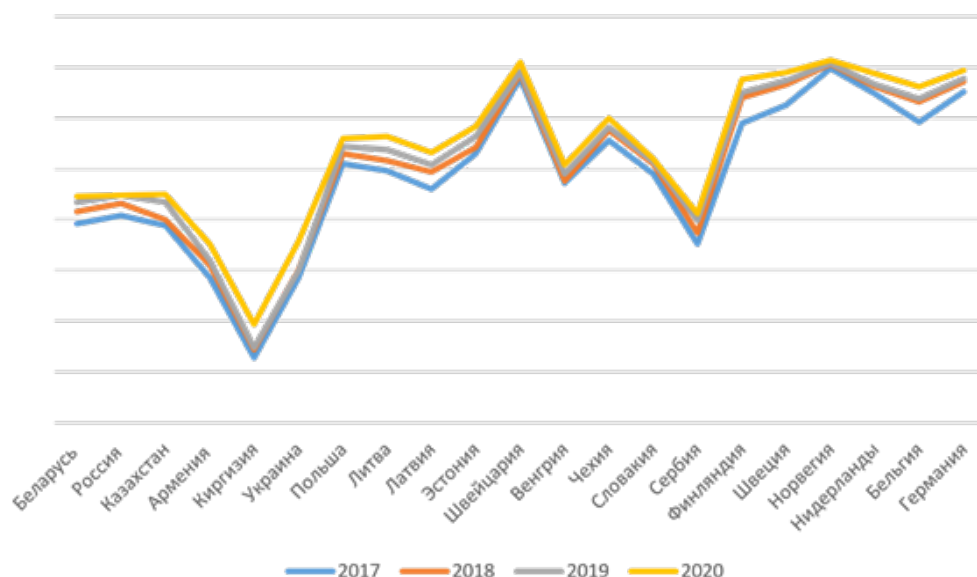
Таблица 2. Индексы человеческого развития стран за 2017-2020 гг.

	2017	2018	2019	2020
Беларусь	0,796	0,808	0,817	0,823
Россия	0,804	0,816	0,824	0,824
Казахстан	0,794	0,800	0,817	0,825
Армения	0,743	0,755	0,760	0,776
Киргизия	0,664	0,672	0,674	0,697
Украина	0,743	0,751	0,750	0,779
Польша	0,855	0,865	0,872	0,880
Литва	0,848	0,858	0,869	0,882
Латвия	0,83	0,847	0,854	0,866
Эстония	0,865	0,871	0,882	0,892
Швейцария	0,939	0,944	0,946	0,955
Венгрия	0,836	0,838	0,845	0,854

Чехия	0,878	0,888	0,891	0,900
Словакия	0,845	0,855	0,857	0,860
Сербия	0,776	0,787	0,799	0,806
Финляндия	0,895	0,920	0,925	0,938
Швеция	0,913	0,933	0,937	0,945
Норвегия	0,949	0,953	0,954	0,957
Нидерланды	0,924	0,931	0,933	0,944
Бельгия	0,896	0,916	0,919	0,931
Германия	0,926	0,936	0,939	0,947
Япония	0,903	0,909	0,915	0,919
Индия	0,624	0,640	0,647	0,645
США	0,92	0,924	0,920	0,926
Китай	0,738	0,754	0,758	0,761

Источник: составлено на основании [2].

Рисунок 2. Динамика изменения индекса человеческого развития стран за период 2017-2020 гг.



Источник: составлено на основании [2].

Таким образом, Республика Беларусь в 2020 г. находится на 53 месте рейтинга ИЧР. По средней продолжительности обучения Беларусь (12,3 лет) занимает достойное место, уступая лишь ряду стран: США (13,4 лет), Германии (14,1 лет) и т.д. Однако по ожидаемой продолжительности жизни и ВВП на душу населения Республика Беларусь значительно проигрывает странам-лидерам. Но, тем не менее, следует отметить положительную динамику роста ИЧР за анализируемые периоды, а также переход Беларуси к странам с высоким уровнем ИЧР (от 0.8 до 0.9). Поэтому необходимо в дальнейшем совершенствовать ключевые направления в развитии государства для достижения еще более высоких результатов по средствам повышения уровня образования, здравоохранения и др., чтобы добиться уровня стран с очень высоким уровнем ИЧР (более 0.9): Норвегии (0,957), Швейцарии (0,955) и т.д.

Индекс уровня образования в странах мира (Education Index) – это универсальный показатель, демонстрирующий относительный уровень грамотности конкретной страны.

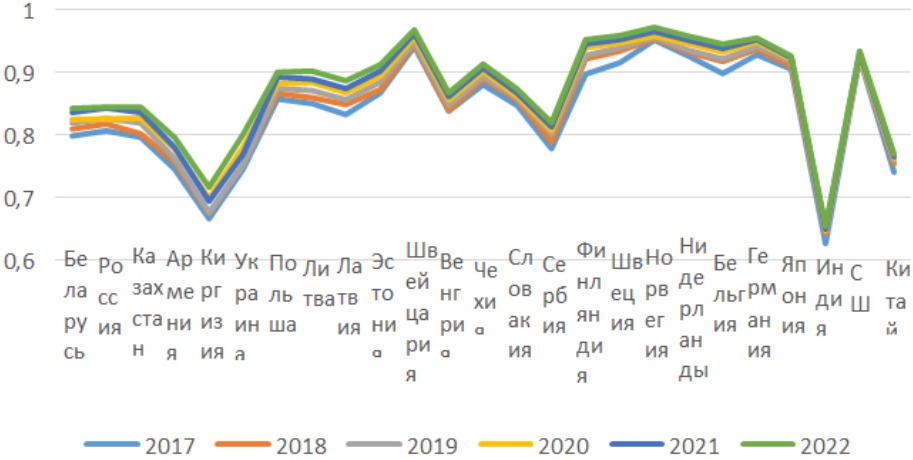
В таблице 3 приведены индексы уровня образования выбранных для исследования стран.

Таблица 3. Индексы уровня образования стран за 2017-2019 гг.

	2017	2018	2019
Беларусь	0,834	0,807	0,806
Россия	0,816	0,814	0,807
Казахстан	0,805	0,788	0,791
Армения	0,73	0,727	0,737
Киргизия	0,721	0,698	0,697
Украина	0,803	0,766	0,768
Польша	0,852	0,825	0,821
Литва	0,882	0,84	0,852
Латвия	0,835	0,834	0,849
Эстония	0,877	0,849	0,862
Швейцария	0,891	0,876	0,879
Венгрия	0,834	0,789	0,79
Чехия	0,878	0,879	0,88
Словакия	0,823	0,819	0,811
Сербия	0,76	0,714	0,719
Финляндия	0,847	0,887	0,894
Швеция	0,855	0,87	0,88
Норвегия	0,916	0,859	0,879
Нидерланды	0,897	0,858	0,862
Бельгия	0,841	0,815	0,824
Германия	0,914	0,915	0,92
Япония	0,842	0,835	0,836
Индия	0,535	0,341	0,342
США	0,9	0,853	0,849
Китай	0,631	0,571	0,573

Источник: составлено на основании [3].

Рисунок 3. Динамика изменения индекса уровня образования стран за период 2017-2019 гг.



Источник: составлено на основании [3].

Проанализировав таблицу 3 и рисунок 3, можно заключить, что странами с наибольшим индексом уровня образования среди выбранных для исследования являются Германия, Норвегия, США, с наименьшим – Индия, Китай, Киргизия.

Хотя в Республике Беларусь и наблюдается отрицательная динамика данного индекса за приведенные периоды, тем не менее, Беларусь обладает большим потенциалом в области образования и стоит наряду с такими странами, как Россия, Бельгия, Словакия.

Индекс процветания Института Legatum (The Legatum Prosperity Index) составляется на основе множества различных показателей, объединенных в девяти категориях, которые отражают различные аспекты жизни общества и параметры общественного благосостояния: Экономика. Предпринимательство.

Управление. Образование. Здравоохранение. Безопасность. Личные свободы. Социальный капитал. Экология.

Рейтинг каждой страны определяется путем вычисления средневзвешенного значения указанных индикаторов, каждый из которых определяется в качестве основы процветания, и затем выводится список наиболее процветающих стран мира.

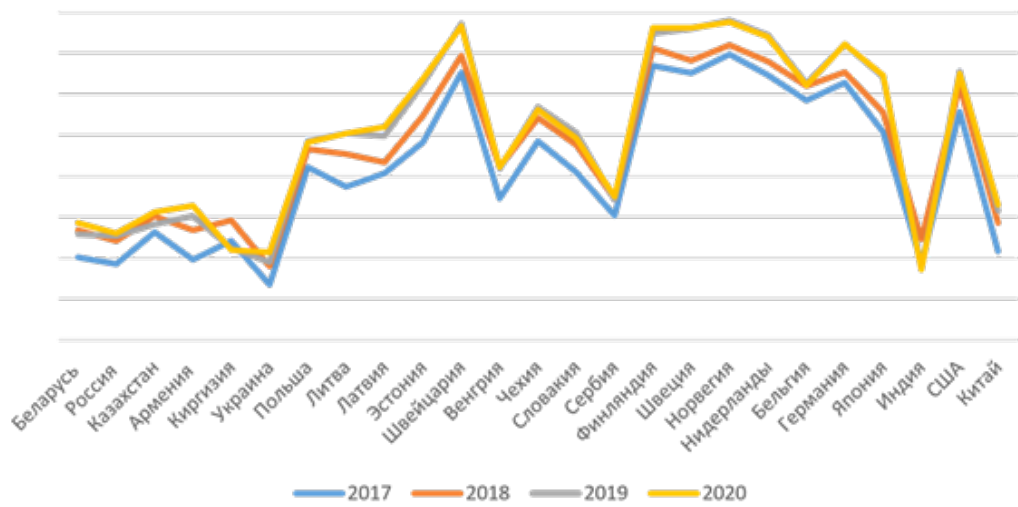
Индексы процветания выбранных для исследования стран представлены в таблице 4.

Таблица 4. Индексы процветания стран за 2017-2020 гг.

	2017	2018	2019	2020
Беларусь	55,09	58,4	57,9	59,3
Россия	54,28	57,1	57,7	58,0
Казахстан	58,14	60,1	59,1	60,6
Армения	54,83	58,4	60,1	61,4
Киргизия	57,08	59,6	56,2	56,0
Украина	51,75	54,0	54,5	55,7
Польша	66,08	68,3	69,3	69,1
Литва	63,69	67,7	70,2	70,2
Латвия	65,35	66,7	69,9	71,0
Эстония	69,16	72,4	76,3	76,9
Швейцария	77,64	79,7	83,6	83,3
Венгрия	62,30	66,1	65,9	66,1
Чехия	69,24	72,1	73,4	73,1
Словакия	65,50	68,8	70,3	69,6
Сербия	60,20	62,2	62,1	62,5
Финляндия	78,46	80,6	82,4	83,1
Швеция	77,59	79,1	83,0	83,1
Норвегия	79,85	81,0	84,0	83,8
Нидерланды	77,33	79,0	82,2	82,0
Бельгия	74,24	76,0	76,3	76,1
Германия	76,41	77,7	81,1	81,1
Япония	70,40	72,8	77,1	77,3
Индия	54,38	57,3	53,8	53,6
США	72,83	76,0	77,8	77,5
Китай	55,83	59,3	60,8	61,5

Источник: составлено на основании [4].

Рисунок 4. Динамика изменения индекса процветания за период 2017-2020 гг.



Источник: составлено на основании [4].

Изучив таблицу 4 и рисунок 4 можно заключить, что странами с наибольшим индексом процветания среди выбранных для исследования являются Финляндия, Норвегия, Швейцария, с наименьшим – Украина, Индия, Россия.

Несмотря на то, что в Республике Беларусь за анализируемые периоды наблюдается рост данного показателя (за исключением 2019 г.), государству необходимо совершенствовать категории, которые отражают различные аспекты жизни общества и параметры общественного благосостояния, для достижения более высокого уровня процветания.

Уровень расходов на образование. Расходы на образование считаются одним из ключевых показателей социального развития, так как отражают степень внимания, уделяемого государством и обществом образованию граждан.

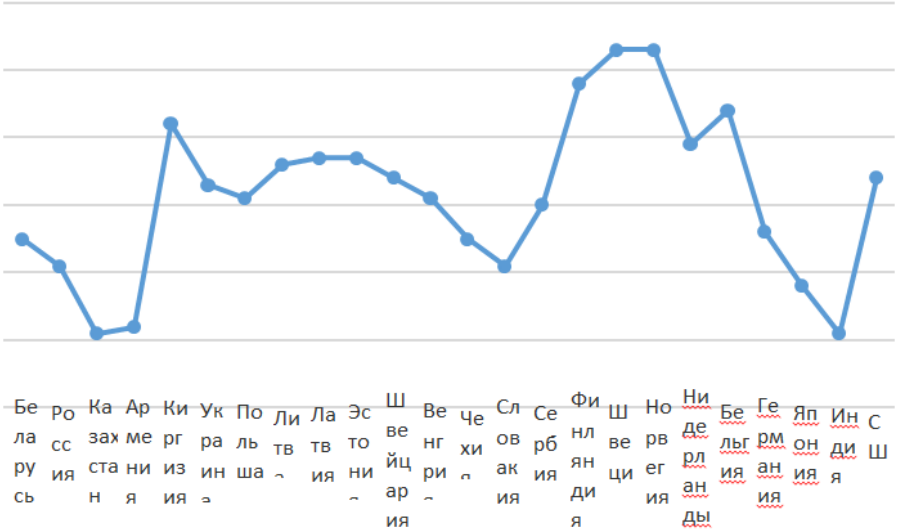
В таблице 5 приведены индексы уровня образования выбранных для исследования стран.

Таблица 5. Расходы стран на образование (%).

	Расходы (%)		Расходы (%)
Беларусь	4,5	Чехия	4,5
Россия	4,1	Словакия	4,1
Казахстан	3,1	Сербия	5,0
Армения	3,2	Финляндия	6,8
Киргизия	6,2	Швеция	7,3
Украина	5,3	Норвегия	7,3
Польша	5,1	Нидерланды	5,9
Литва	5,6	Бельгия	6,4
Латвия	5,7	Германия	4,6
Эстония	5,7	Япония	3,8
Швейцария	5,4	Индия	3,1
Венгрия	5,1	США	5,4

Источник: составлено на основании [5].

Рисунок 5. Уровень расходов (%) стран на образование.



Источник: составлено на основании [5].

Таким образом, странами с наибольшим уровнем расходов на образование среди выбранных для исследования являются Швеция (7,3 %), Норвегия (7,3 %), Финляндия (6,8 %), с наименьшим – Индия (3,1 %), Казахстан (3,1 %), Армения (3,2 %).

В Республике Беларусь уровень расходов на образование составляет 4,5 % и стоит наряду с уровнями таких стран, как Чехия, Германия. Инвестиции в образование – важная задача для Беларуси как средство достижения увеличения человеческого капитала страны, так и улучшения перспектив экономического развития, т.к. они имеют и собственную ценность, поскольку образование обеспечивает возможность людей в самореализации, способствует их материальному благополучию и здоровому образу жизни.

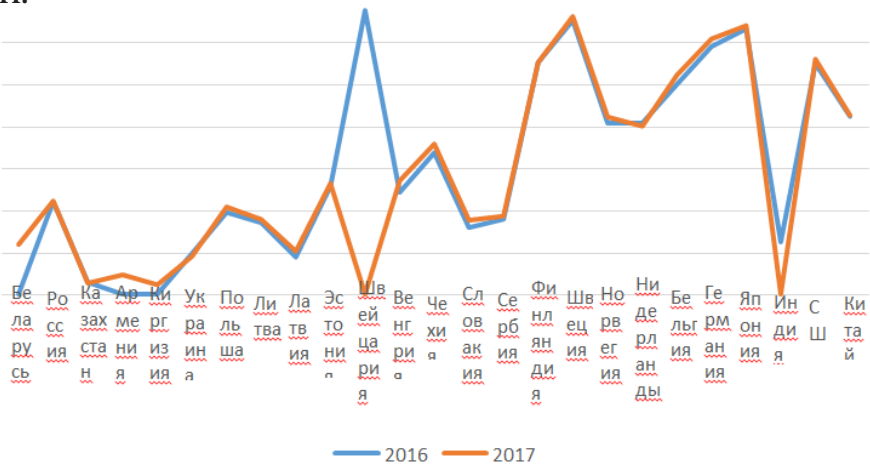
Расходы стран на науку (% от ВВП). Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР) – это совокупность деятельности, направленной на получение новых знаний и их практическое применение для решения конкретных задач. Рейтинг стран мира по уровню расходов на НИОКР рассчитывается как общий объем государственных и частных расходов на НИОКР, выраженный в процентах от ВВП.

Таблица 6. Расходы стран на науку (% от ВВП) за 2016-2017 гг.

	2016	2017		2016	2017
Беларусь	–	0,59	Словакия	0,79	0,88
Россия	1,10	1,11	Сербия	0,89	0,93
Казахстан	0,14	0,13	Финляндия	2,75	2,76
Армения	–	0,23	Швеция	3,25	3,31
Киргизия	–	0,11	Норвегия	2,03	2,11
Украина	0,48	0,45	Нидерланды	2,03	2,0
Польша	0,97	1,04	Бельгия	2,49	2,61
Литва	0,85	0,89	Германия	2,94	3,04
Латвия	0,44	0,51	Япония	3,15	3,20
Эстония	1,28	1,32	Индия	0,62	–
Швейцария	3,37	–	США	2,74	2,80
Венгрия	1,21	1,35	Китай	2,11	2,13
Чехия	1,68	1,79			

Источник: составлено на основании [6].

Рисунок 6. Динамика изменения расходов стран на науку (% от ВВП) за период 2016-2017 гг.



Источник: составлено на основании [6].

Таким образом, странами с наибольшим уровнем расходов на науку (% от ВВП) среди выбранных для исследования являются Швейцария, Швеция, Япония, с наименьшим – Казахстан, Киргизия, Армения.

В Республике Беларусь уровень расходов на науку (% от ВВП) в 2017 г. составляет 0,59 % и стоит наряду с уровнями таких стран, как Индия, Украина. Одним из факторов, обеспечивающих экономическое развитие любой страны, являются инновации, поэтому государству важно увеличивать расходы на науку для ускорения темпов экономического роста.

Показатель уровня научно-исследовательской активности считается одним из ключевых показателей научно-технического развития страны и рассчитывается как общее количество научно-исследовательских статей, опубликованных в рецензируемых научных журналах и изданиях, включенных в систему индекса научного цитирования: Science Citation Index (SCI) и Social Sciences Citation Index (SSCI).

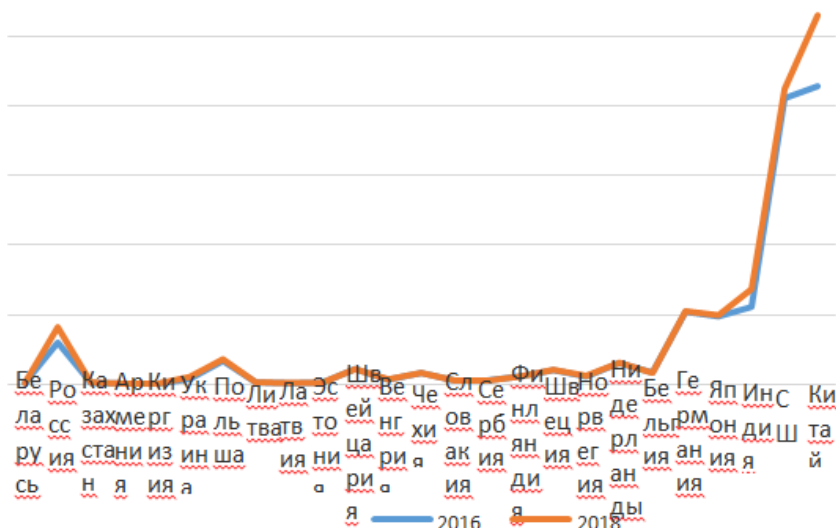
В таблице 7 приведены показатели уровня научно-исследовательской активности выбранных для исследования стран.

Таблица 7. Показатели уровня научно-исследовательской активности стран за 2016, 2018 гг.

	2016	2018		2016	2018
Беларусь	937	1180	Словакия	5359	5322
Россия	59134	81579	Сербия	5052	4523
Казахстан	1564	2367	Финляндия	10545	10599
Армения	521	521	Швеция	19937	20421
Киргизия	101	137	Норвегия	10726	11803
Украина	7375	10380	Нидерланды	29949	30457
Польша	32978	35663	Бельгия	16394	15688
Литва	2181	2267	Германия	103122	104396
Латвия	1257	1418	Япония	96536	98793
Эстония	1482	1415	Индия	110320	135788
Швейцария	21128	21379	США	408985	422808
Венгрия	6208	6701	Китай	426165	528263
Чехия	15963	15577			

Источник: составлено на основании [7].

Рисунок 7. Динамика изменения показателей уровня научно-исследовательской активности стран за период 2016, 2018 гг.



Источник: составлено на основании [7].

Проанализировав таблицу 7 и рисунок 7 можно заключить, что странами с наибольшим уровнем научно-исследовательской активности среди выбранных для исследования являются Индия, США, Китай, с наименьшим – Киргизия, Армения, Беларусь.

Подобный рейтинг составляется и другим агентством. Агентство Bloomberg ежегодно выпускает рейтинг инновационных экономик. Эксперты издания анализируют десятки критериев и делят их на семь категорий, по которым изучается каждая страна: исследования и разработка, производство добавленной стоимости, производительность труда и технологий, частота использования высоких технологий, эффективность высшего образования, концентрация исследователей и научных сотрудников, патентная активность. Также учитывается концентрация высокотехнологичных компаний в стране. Итоговый рейтинг Bloomberg Innovation Index демонстрирует, в каких странах экономика наиболее инновационная.

Несмотря на то, что Республика Беларусь находится в последней тройке стран по данному показателю, можно наблюдать рост научно-исследовательской активности в 2018 г. (1180) по сравнению с 2016 г. (937), что свидетельствует о наращивании потенциала в области научно-технического развития страны.

В целом, на первый взгляд, напрашивается вывод о существенном отставании объемов финансирования научной сферы Беларуси по сравнению не только с более богатыми странами, но и с соседями, и как результат слабый уровень инновационного развития. Однако при рассмотрении финансирования образования можно обнаружить объемы сопоставимые с некоторыми высокоразвитыми странами.

Резюмируя проделанный анализ состояния инновационного развития, инновационной экономики и инновационной деятельности в Республике Беларусь и соответственно уровень обеспечения инновационной безопасности, можно предложить изменения в политике страны, относящиеся к совершенствованию этих процессов в современных условиях, которые выражаются в принятии решений всеми уровнями власти по:

- увеличению уровня расходов государства на науку и образование;
- формированию благоприятного инновационного климата для постоянного и целенаправленного осуществления научной деятельности и последующее внедрение ее результатов в государственную, общественную и хозяйственную практику;
- применение различных мер стимулирования инновационной деятельности, а также применение зарубежного опыта (налоговые льготы, субсидирование);

- охрана и защита прав интеллектуальной собственности, содействие в получении патентов, лицензий (упрощение процедуры их получения);
- разработка, изобретение и внедрение в политическую и социальную жизнь, экономику и производство принципиально новых научных и технологических разработок и многое другое.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Рейтинг стран по уровню инноваций. <https://nonews.co/directory/lists/countries/global-innovation-index>
2. Индекс человеческого развития (ИЧР). <https://nonews.co/directory/lists/countries/index-human>
3. Рейтинг стран мира по уровню образования. <https://nonews.co/directory/lists/countries/education>
4. Рейтинг стран по уровню процветания. <https://nonews.co/directory/lists/countries/legatum-prosperity-index>
5. Рейтинг стран мира по уровню расходов на образование. <https://nonews.co/directory/lists/countries/gdp-education>
6. Расходы стран на науку (% от ВВП). <https://nonews.co/directory/lists/countries/research-development-expenditure>
7. Рейтинг стран мира по уровню научно-исследовательской активности. <https://nonews.co/directory/lists/countries/science>

JURISPRUDENȚA CONSTITUȚIONALĂ ÎN SISTEMUL IZVOARELOR DREPTULUI

*Eugen BUTUCEA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The article is devoted to the summary investigation of constitutional jurisprudence as a source of law. Some ideas and arguments presented in the doctrine that support this thesis are analyzed, being formulated conclusions by the need to deepen the approach of this subject, taking into account the theories promoted in the specialized doctrine, the legislation in force, and the practice of other states in domain.

Keywords: *jurisprudence, constitutional jurisprudence, source of law, act of constitutional jurisdiction, constitutional court.*

Calitatea jurisprudenței, de a fi izvor al normelor juridice, a fost și continuă a fi un subiect destul de controversat nu doar în literatura autohtonă [3, p. 138]. Din acest considerent, unii cercetători au atribuit-o la categoria izvoarelor discutabile ale dreptului [12, p. 93], de rând cu obiceiul juridic și doctrina [14, p. 25] (categorie distinctă față de izvoarele certe ale dreptului: actele normative și tratatele internaționale).

Desigur, în acest caz nu avem în vedere sistemul common law (numit și anglo-saxon), în care, spre deosebire de sistemul de drept continental (numit și romano-germanic), precedentul judiciar este, alături de cutumă, principalul izvor de drept, chiar dacă rolul lor este într-o treptată descreștere în favoarea legii [15, p. 156].

Cu titlu de concretizare, subliniem că jurisprudența în sistemul continental este o sursă secundară de drept. Rolul său este de a aplica o lege generală și abstractă la o situație specifică, adică de a interpreta legea, care este sursa primară de drept. Funcția sa nu este de a constrânge instanțele de judecată, ci de a le ghida [11, p. 234]. Common law însă se bazează pe jurisprudență și urmează un raționament invers, de la particular la general, plecând de la un caz concret pentru a forma o regulă aplicabilă în alte cazuri. El se bazează pe lipsa/insuficiența legilor scrise, ceea ce justifică rolul creator pe care îl are judecătorul [6, p. 21-22].

În pofida acestei distincții clare, totuși problema jurisprudenței, ca izvor de drept, necesită și în continuare de a fi analizată și dezvoltată (în sistemul continental), mai ales datorită faptului că, în ultima perioadă, acest statut este fundamentat pe caracterul obligatoriu al hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului. Totodată, în paralel, accentuată devine și problema jurisprudenței constituționale, care la fel tinde spre asimilarea rolului de izvor de drept [7; 8, p. 64], ceea ce justifică o dată în plus necesitatea aprofundării subiectului.

Astfel, dincolo de abordarea generală a jurisprudenței ca izvor de drept, considerăm că la moment tot mai actuală și accentuată a devenit problema recunoașterii valorii jurisprudenței constituționale (altfel spus, a actelor justiției constituționale) ca fiind izvor de drept, chiar dacă în arealul nostru științific ea nu se bucură de atenția cuvenită (spre deosebire de doctrina românească sau cea rusească). Cea mai sugestivă, în acest sens, este excluderea actelor justiției constituționale din sistemul izvoarelor dreptului, atestată practic în fiecare manual de teorie generală a dreptului [2, p. 8].

În pofida interesului științific și a recunoașterii doctrinare, considerăm că ar fi necesară o abordare detaliată a naturii juridice a actelor justiției constituționale și a locului acestora în sistemul izvoarelor de drept, pornind mai ales de la trăsăturile și particularitățile acestora ca acte juridice [2, p. 8].

În ordinea dată de idei, este necesar a preciza că un corespondent al termenului de jurisprudență a instanțelor judecătorești este termenul de jurisprudență, utilizat pentru a defini practica jurisdicțională a Curții Constituționale și care înglobează toate deciziile instanței de contencios

constituțional [4, p. 8]. Sub acest aspect, considerăm că jurisprudența necesită o atenție și abordare distinctă, mai ales pentru a vedea în ce măsură jurisprudența Curții Constituționale prezintă trăsăturile unui izvor de drept.

Pentru a clarifica acest moment, reiterăm că rolul jurisprudenței este acela de a interpreta și aplica la cazuri concrete legea. În sensul dat, se consideră că activitatea judecătorească este guvernată de două mari principii: a) el se pronunță întotdeauna în cauza pe care o judecă și nu are dreptul să stabilească dispoziții generale în afara speței particulare ce se deduce în fața sa; b) un judecător, potrivit regulilor de organizare judecătorească din țara noastră, nu este, în general, legat de hotărârea, într-o cauză similară, pronunțată de un alt judecător și nici chiar de hotărârile sale anterioare [13, p. 163]. Din această perspectivă, concluzia este clară: în principiu, jurisprudența instanțelor judecătorești, indiferent care ar fi gradul acestora de jurisdicție, nu poate avea caracter creator, nu poate fi izvor de drept [13, p. 163].

Există, însă, în acest caz o situație specială în privința competenței instanței judecătorești supreme, atestată în doctrina românească [4, p. 8]. Potrivit art. 126 alin. (3) din Constituția României [5] „Înalta Curte de Casație și Justiție asigură interpretarea și aplicarea unitară a legii de către celelalte instanțe judecătorești, potrivit competenței sale”. Cum suprema instanță își exercită această atribuție constituțională, dezvoltată prin dispozițiile Codului de procedură civilă și ale Codului de procedură penală, prin decizii, ca acte procedurale care îi completează jurisprudența, se impune concluzia logică precum că jurisprudența acesteia, în materia recursului în interesul legii, întrunește calitățile și are funcțiile de izvor formal al dreptului [4, p.8]. Decizia pe care o pronunță Înalta Curte se bucură de autoritate de lucru interpretat, dar nu are o legătură formală cu spețele judecate anterior de diferite instanțe care au dat hotărâri neunitare. Pentru a ajunge la o soluție, ca urmare a sesizării sale cu judecarea unui recurs în interesul legii, Înalta Curte nu va judeca fondul proceselor, ci va hotărî modul de interpretare în viitor a conținutului unei anumite dispoziții legale. Aceste soluții interpretative, constante și unitare sunt invocate uneori ca precedente judiciare în activitatea judecătorească, pe baza lor soluționându-se cauzele cu care sunt investite instanțele de judecată. Pentru acest motiv, în doctrina românească se consideră că soluția interpretativă dată de suprema instanță se poate înscrie în rândul izvoarelor secundare de drept [13, p. 163].

Cât privește vocația deciziilor Curții Constituționale de a fi izvoare formale ale dreptului, în aceeași doctrină românească pot fi atestate opinii diferite. Bunăoară, Gh. Buta [1] susține că deciziile Curții Constituționale au calitatea de izvor formal de drept. Pornind de la prevederile art. 147 alin. (4) din Constituția României, conform cărora deciziile Curții Constituționale sunt publicate în Monitorul Oficial și de la data publicării, ele sunt general obligatorii și se aplică doar pentru viitor, autorul apreciază că în cuprinsul lor se regăsesc toate elementele caracteristice unei norme generale și imperative, de unde se poate trage concluzia că jurisprudența Curții Constituționale – spre deosebire de jurisprudența instanțelor judecătorești, dar asemănător deciziilor pronunțate de către Secțiunile Unite ale Înaltei Curți de Casație și Justiție în soluționarea recursurilor în interesul legii – constituie izvor de drept, deciziile pronunțate de Curte făcând corp comun cu Constituția pe care o interpretează”.

Pe de altă parte, prof. I. Chelaru consideră că pentru determinarea vocației deciziilor Curții Constituționale de a fi izvoare formale ale dreptului, trebuie să se țină seama de tipologia acestora, care decurge din dispozițiile constituționale referitoare la competențele instanței de contencios constituțional. La această tipologie urmează să fie adăugate deciziile interpretative pronunțate de Curte și care nu își găsesc un temei legal nici în Constituție, nici în Legea nr. 47/1992, dar s-au impus printr-o jurisprudență constantă și bogată, impunându-se datorită timidității sau pasivității doctrinei de specialitate [4, p. 8].

Totodată, autorul menționează că nu există nicio îndoială că deciziile instanței de contencios constituțional, pronunțate pe calea excepției de neconstituționalitate, prezintă caracteristici ale precedentului judiciar [13, p. 165]. O astfel de decizie, fiind general obligatorie, este evident că va trebui să țină seama de ea, în viitor, instanțele de judecată, Parlamentul, Guvernul și toate celelalte autorități ale administrației publice, Președintele statului, cei care își desfășoară activitatea în diferite profesii judiciare etc. În acest context, nu trebuie pierdut din vedere faptul că obligația

transmisă prin decizia Curții Constituționale tuturor destinatarilor săi, constă în „îndemnul” ca aceștia să se conformeze dispoziției Curții Constituționale [4, p. 8].

Dincolo de aceasta, prof. I. Chelaru atrage atenția că problema este însă mult mai complicată și mai nuanțată. Chiar Curtea a decis, în mod constant, că în soluționarea cauzelor a căror constituționalitate a fost contestată în fața ei, aceasta nu are rolul unui legiuitor pozitiv. Ceea ce face Curtea, este doar să dezlege o problemă de drept, arătând care este înțelesul corect al normei constituționale și în ce constă caracterul neconstituțional al unei dispoziții legale cuprinse într-o lege, ordonanță a Guvernului sau hotărâre a Parlamentului.

Totodată, autorul precizează că este discutabilă opinia potrivit căreia decizia Curții Constituționale face corp comun cu textul Constituției, pe care o interpretează. Dacă am admite această opinie, ar însemna că decizia plenului Curții Constituționale – o autoritate publică constituită prin voința Adunării Constituante – se înfrățește cu voința și concepția originară a puterii constituante, care a luat naștere din votul suveran al poporului român. O astfel de opinie este un „delict de maiestate” la adresa poporului suveran. Deciziile de neconstituționalitate pronunțate de Curtea Constituțională în exercitarea controlului constituționalității legilor, înainte de a fi promulgate de Președintele României au, din punct de vedere formal, caracter general obligatoriu, dar ele sunt destinate, de fapt, Președintelui, obligându-l să nu le mai promulge și Parlamentului, care este obligat să reexamineze dispozițiile legale cărora instanța de contencios constituțional le-a infirmat constituționalitatea. În cazul acestora, este mai greu să se susțină vocația lor de a fi izvor formal al dreptului. Cât privește considerentele cuprinse în deciziile Curții, autorul consideră că acestea pot fi asimilate doctrinei [4, p. 8].

Încheindu-și comentariile pe marginea acceptării jurisprudenței Curții Constituționale ca izvor formal al dreptului, autorul consideră că o dezbatere mai largă a acestei problematici ar fi binevenită pentru teoria și practica dreptului.

Evident, susținem această idee [2, p. 12], întrucât considerăm a fi foarte importantă analiza și argumentarea vocației actelor Curții Constituționale ca fiind izvoare de drept, precizarea tipului concret de acte care au o astfel de vocație, identificarea locului acestora în sistemul izvoarelor de drept prin atribuirea la o categorie sau alta din cele existente, fie prin recunoașterea existenței acestora ca tip distinct de izvor de drept. Complexitatea acestor aspecte ne determină să le abordăm cu ocazia unor demersuri științifice viitoare.

Dincolo de doctrina românească, unele idei pe marginea problemei analizate pot fi atestate și în arealul științific autohton. Motiv pentru punerea în discuție a acestui subiect a servit însăși jurisprudența Curții Constituționale a Republicii Moldova, care în ultimii câțiva ani, potrivit cercetătorilor [8, p. 53-74], a înregistrat grave carențe la capitolul interpretării Constituției.

Astfel, în Hotărârea sa privind interpretarea articolului 140 din Constituție [7], Curtea a precizat care este valoarea și forța juridică a actelor sale, după cum urmează:

- „caracterul direct aplicabil al Constituției este concretizat în obligativitatea aplicării actelor Curții Constituționale” (par. 44), care în ansamblul lor „ghidează evoluția întregului sistem legal, precum și procesul de interpretare și aplicare a legii” (par. 43);

- „hotărârile Curții Constituționale reprezintă în sine constatări juridice general obligatorii” (par. 42);

- „este obligatoriu nu doar dispozitivul hotărârii Curții Constituționale, dar și considerentele și interpretările date de Curte textelor Constituției” (par. 41);

- „jurisprudența instanței de jurisdicție constituțională are un caracter regulator și constituie izvor de drept prin efectele sale” (par. 45-46);

- „hotărârea prin care se interpretează un text constituțional are putere de lege și este obligatorie”; „se aplică direct, fără nici o altă condiție de formă” (par. 47; par. 49).

Așadar, în opinia Curții, hotărârile sale (în care interpretează normele constituționale și constată neconstituționalitatea normelor juridice subsecvente Constituției), au putere de lege, fiind obligatorii în calitatea lor de izvor de drept [8, p. 64].

În contextul dat, se susține problematică/echivocă sintagma utilizată de Curte „au putere de lege”, întrucât aceasta poate fi interpretată atât într-un sens larg, cât și într-un sens îngust. În sens larg, „putere de lege” au și contractele încheiate de către particulari, care astfel devin obligatorii

între părți. Deci, în acest caz, „puterea de lege” presupune, în esență, caracterul obligatoriu. În sens îngust însă, „puterea de lege” presupune forța juridică a unei legi ca act normativ din sistemul legislației. O astfel de forță este atribuită la nivel legislativ unei singure categorii de acte normative și anume ordonanțelor Guvernului (potrivit art. 38 alin. (2) din Legea cu privire la Guvern [10]: „Ordonanțele sunt acte normative cu putere de lege ordinară”).

În opinia cercetătorilor, anume acest sens îngust îl are în vedere și Curtea, atunci când susține că hotărârile sale (în întregul lor – considerentele și deciziile) au putere de lege și sunt obligatorii ca izvoare de drept. Este greu de a fi de acord cu o astfel de poziție, atât timp cât legislația în vigoare nu recunoaște expres o astfel de calitate/statut juridic actelor Curții Constituționale, ele fiind recunoscute doar „oficiale și executorii” (art. 28 alin. (1) din Legea nr. 317/1994 [9]), „definitive și nu pot fi atacate” (art. 140 alin. (2) din Constituție și art. 26 alin. (5) din Legea nr. 317/1994). Fără a intra în detalii asupra acestui subiect (care cu siguranță necesită o dezvoltare teoretică substanțială distinctă), cercetătorii conchid că în cazul dat Curtea s-a expus de pe poziția unui legiuitor pozitiv, ridicând la rangul de izvor de drept o categorie distinctă de acte (care nici măcar nu au caracter normativ), ceea ce excede statutului său de autoritate de jurisdicție constituțională și competenței sale legale [8, p. 65].

Generalizând, susținem opinia de mai sus și, totodată, atragem atenția că în cazul dat, în pofida prevederilor legale (care stabilesc expres categoriile de acte normative), Curtea Constituțională a recunoscut actelor sale forța juridică a actului normativ (nemijlocit, a legii) și statutul de izvor de drept al acestora, ceea ce practic sugerează transformarea sa dintr-un legiuitor negativ în unul pozitiv. Evident, pentru a vedea în ce măsură poate fi acceptată poziția Curții, este necesară o analiză atentă a prevederilor legii-cadru, care reglementează organizarea și funcționarea Curții, în vederea evaluării competențelor recunoscute acesteia. În condițiile în care s-ar constata că Curtea este în drept să o facă, acest moment va influența considerabil teoria izvoarelor dreptului. Susținând caracterul eronat al acestei poziții, totuși considerăm că problema necesită a fi discutată amplu în doctrină pentru ca astfel să fie formulate argumente fundamentate științific, convingătoare și peremptorii în vederea susținerii sau respingerii acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. Buta Gh. Jurisprudența, o nouă veche provocare. Revista română de jurisprudență, 2011, nr. 2. <https://www.juridice.ro/142958/jurisprudenta-o-noua-veche-provocare.html>.
2. Butucea E. Actele justiției constituționale ca izvoare de drept. Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, 2019, nr. 6, pp. 4-8.
3. Butucea E., Costachi Gh. Jurisprudența în sistemul izvoarelor dreptului. Scientific Collection „InterConf”, (69): with the Proceedings of the 9th International Scientific and Practical Conference „Scientific Horizon in the Context of Social Crises” (August 6-8, 2021). Tokyo, Japan: Otsuki Press, 2021, pp. 137-147.
4. Chelaru I. Vocația jurisprudenței Curții Constituționale de a fi izvor de drept. Revista Universul Juridic, 2016, nr. 5, pp. 5-12.
5. 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.
6. Danileț C. Studiu cu privire la unificarea practicii judiciare și asigurarea principiului securității raporturilor juridice în Republica Moldova: Evaluare și propuneri. Chișinău: S.n., 2014, 56 p.
7. Hotărârea Curții Constituționale nr. 33 din 10-10-2013 privind interpretarea articolului 140 din Constituție (Sesizarea nr. 45b/2013). Monitorul Oficial nr. 297-303 din 20-12-2013.
8. Iacob I. Interpretarea Constituției: între necesitate, limite și riscuri. Revista Națională de Drept, nr. 4-6, 2020, Ediție specială ce cuprinde materialele conferinței științifico-practice internaționale din 5 iunie 2020 „Jurisdicția constituțională din Republica Moldova: abordări, probleme și perspective”, pp. 53-74.

9. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994. Monitorul Oficial nr. 08 din 07.02.1995 (versiune actualizată prin Legea nr. 5 din 06.02.20, MO63-68/28.02.20 art. 48, în vigoare 28.03.20).

10. Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017. Monitorul Oficial nr. 252 din 19-07-2017 (versiune în vigoare 29.06.18 în baza modificărilor prin Legea nr. 74 din 26.04.18, MO235-244/26.06.1/ art. 368).

11. Lemieux Ch. Jurisprudence et securite juridique: une perspective civiliste. In: Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, 29(1-2), 1998-1999. https://www.usherbrooke.ca/droit/file-admin/sites/droit/documents/RDUS/ volume_29/29-12-lemieux.pdf

12. Mihail Gh. Fundamentele dreptului, vol. III. Teoria izvoarelor dreptului obiectiv. București: All Beck, 2004.

13. Popa N. Teoria generală a dreptului. București: C.H. Beck, 2012.

14. Reghini I., Diaconescu Ș., Vasilescu P. Introducere în dreptul civil. Ed. a II-a. Cluj-Napoca: Sfera juridică, 2008, 691 p.

15. Zlătescu V. D. Panorama marilor sisteme contemporane de drept. București: Continent XXI, 1994.

INFRAȚIUNEA DE ORGANIZARE A MIGRAȚIEI ILEGALE: CONSIMȚĂMÂNTUL VICTIMEI

Ion COJOCARI,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article describes the conditions of validity of the consent of the victim of the crime of the organizing illegal migration. It justifies why the crime should be entitled as smuggling of migrants and why it should be placed in Chapter III of the Special Part of the Criminal Code of the Republic of Moldova: Crimes against the freedom, honour and dignity of the person. The article includes analysis of the crime according to international human rights standards.

Keywords: victim consent, organization of illegal migration, crime, smuggling of migrants, human trafficking, migrant, trafficker, human body, human dignity.

Infrațiunea de organizare a migrației ilegale este prevăzută de dispoziția art. 362¹ Cod penal al Republicii Moldova (în continuare-CP RM)[6]. Această infracțiune a fost incriminată în legislația penală a Republicii Moldova ca urmare a semnării și ratificării a Convenției ONU privind criminalitatea transnațională organizată (în continuare - Convenția ONU TOC)[12] și Protocolului Adițional împotriva traficului ilegal de migranți, pe uscat pe calea terestră, a aerului și pe mare (în continuare - Protocolul SIM)[13][11]. Totodată, Convenția ONU cuprinde și Protocolul Adițional privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (în continuare - Protocolul TIP)[14]. Convenția ONU TOC este interpretată împreună cu fiecare Protocol Adițional în parte, în conformitate cu prevederile dispoziției art. 37 a Convenției, alin.1 art.1 din Protocolul SIM și Protocolul TIP.

Infrațiunea de organizare a migrației ilegale ridică semne de întrebare cu privire la importanța consimțământului victimei. Literatura de specialitate face diferență dintre infracțiunile de organizare a migrației ilegale și traficul de ființe umane (art. 165 CP RM) și/sau de copii (art. 206 CP RM). Această diferență are strânsă legătură cu constrângerea fizică și/sau psihică a victimei. Astfel, în cazul traficului de ființe umane și/sau de copii, consimțământul victimei este redus la zero[16]. Potrivit literaturii de specialitate, consimțământul victimei nu are importanță deoarece este viciat. Totodată, în cazul infracțiunii de organizare a migrației ilegale, migrantul nu este constrâns fizic sau psihic, ba chiar cunoaște despre ilegalitatea săvârșită și dorește survenirea consecințelor [1]. În această situație este migrantul participant la săvârșirea infracțiunii și de ce alin.4 al art. 362¹ CP RM îl exonerează de răspundere penală? În viziunea noastră, legiuitorul trebuie să distingă clar circumstanțele în care migrantul este victima infracțiunii care este exonerată de răspundere penală și circumstanțele în care migrantul poate fi făptuitor la săvârșirea infracțiunii.

Literatura de specialitate face diferență dintre modalitatea de săvârșire a infracțiunii prin „organizare”, săvârșită de către autor și de către organizator (prin participație). Astfel, organizarea migrației ilegale este atribuită la infracțiunile cu așa zisele „organizări, instigări sau complicități calificate”, atunci când modalitatea de săvârșire a infracțiunii de „organizare a infracțiunii” este săvârșită de către autor[8]. Totodată, este admisibilă și situația în care infracțiunea este săvârșită în calitate de organizator prin participație. Legiuitorul admite că dacă migrantul poate fi autor la săvârșirea modalității faptice de organizare a infracțiunii[6]. Iar în condițiile în care acesta este organizator, având calitatea de participant la săvârșirea infracțiunii, acesta este dirijat de către autor, și respectiv, el poate fi exonerat de răspundere penală în conformitate cu dispoziția alin.4 al art. 362¹ CP RM[1].

Dispoziția art. 41 a CP RM prevede următoarele: „se consideră participație cooperarea cu intenție a două sau mai multor persoane la săvârșirea unei infracțiuni intenționate” [6]. Iar, conform art. 14 CP RM, infracțiunea este o faptă (acțiune sau inacțiune) prejudiciabilă, pre-

văzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție și pasibilă de pedeapsă penală. Atunci care sunt circumstanțele de a-l exonera pe migrant de răspundere penală, dacă acesta este participant la săvârșirea infracțiunii? În viziunea noastră, dacă regulile Codului penal impun condițiile în care persoana vinovată de săvârșirea infracțiunii este atrasă la răspundere penală, atunci pentru respectarea principiului legalității (prin prisma principiului statului de drept și securității juridice) trebuie să fie impuse și condițiile în care persoana este exonerată de răspundere penală [15][9][2].

Condițiile în care persoana este exonerată de răspundere penală sunt expres prevăzute de dispozițiile art. 35-40¹ CP RM (Capitolul III: Cauzele care înlătură caracterul penal al faptei), după cum urmează: legitima apărare; reținerea infractorului; starea de extremă necesitate; constrângerea fizică sau psihică; riscul întemeiat și executarea ordinului și dispoziției superiorului. Rezultă, că migrantul nu poate fi exonerat de răspundere penală dacă acesta nu întrunește condițiile cauzelor care înlătură caracterul penal al faptei sau nu este victimă a infracțiunii în condițiile alin. 4 al art. 362¹ CP RM (organizarea migrației ilegale). Or, în caz contrar legea nu este destul de calitativă (adică este în contradicție cu principiul securității juridice prin claritatea, previzibilitatea și accesibilitatea sa) [10][3].

În conformitate cu prevederile dispoziției alin. 4 al art. 362¹ CP RM, victima migrației ilegale este absolvită de răspundere penală în două condiții:

a) pentru faptul intrării, șederii, tranzitării ilegale a teritoriului statului sau a ieșirii de pe acest teritoriu, și;

b) pentru faptele de deținere și folosire a documentelor oficiale false în scopul organizării migrației sale ilegale.

Analizând conținutul dispozițiilor alin. 1 și 4 al art. 362¹ CP RM, putem constata, că legiuitorul distinge calitatea de „subiect al infracțiunii” de cea de „victimă a infracțiunii” prin modalitatea faptică de săvârșire a infracțiunii de „organizarea infracțiunii” în calitate de autor.

În conformitate cu prevederile art. 5 a Protocolului SIM (Responsabilitatea penală a migranților), migranții nu devin pasibili de urmăriri penale în temeiul prezentului Protocol pentru faptul că au făcut obiectul faptelor prevăzute la art. 6 (incriminarea faptei). Astfel, art.6 al Protocolului prevede condițiile în care statul care face parte la convenție trebuie să adopte măsurile legislative sau alte măsuri necesare pentru a conferi caracterul de infracțiune următoarelor fapte:

a) traficului de migranți;

b) atunci când faptele au fost comise în scopul de a permite traficul ilegal de migranți: confecționării unui document de călătorie sau de identitate fraudulos; faptei de a furniza sau de a posedea un asemenea document;

c) faptei de a permite unei persoane, care nu este nici cetățean, nici rezident permanent, să rămână în statul respectiv fără a respecta condițiile necesare șederii legale în acel stat, prin mijloacele menționate la lit. b) a prezentului paragraf sau prin orice alte mijloace ilegale.

Codul penal al Republicii Moldova nu cuprinde infracțiunea de „Trafic de Migranți”, care presupune în calitate de obiect material al infracțiunii corpul uman. Infracțiunea de organizare a migrației ilegale, prevăzută la art. 362¹ CP RM este o infracțiune formală, care nu are obiect material al infracțiunii[6]. Considerăm, că este complicat de a explica care este sensul exonerării răspunderii penale a migrantului pentru infracțiunea de organizare a migrației ilegale, dacă corpul uman al acesteia nu face obiect al infracțiunii de organizare a migrației ilegale. Or, conform art. 362¹ CP RM, obiectul infracțiunii este imaterial, deoarece infracțiunea se consideră consumată din momentul intrării, ieșirii, șederii sau tranzitării teritoriului Republicii Moldova. În viziunea noastră, legiuitorul încearcă să explice că prevederea alin. 4 din 362¹ CP RM nu este absolută. Astfel, migrantul poate fi nu doar victimă ci și subiect al infracțiunii. Totodată, nu este clar care este însemnătatea consimțământului victimei pentru consumarea infracțiunii. În aceeași ordine de idei, nu este clar dacă infracțiunea de organizare a migrației ilegale este în corespundere cu prevederile Protocolului SIM la Convenția TOC. Cert este, că legislația penală a Republicii Moldova trebuie să fie în corespundere cu standardele internaționale, și să respecte angajamentele asumate prin ratificarea Convenției TOC și a Protocoalelor Adicionale SIM și TIP. Această concluzie reiese din consensul internațional, stabilit pentru definirea conceptului de „trafic de migranți”, și lupta împotriva acestui fenomen. Stabilirea unei alte definiții a infracțiunii decât cea indicată în Proto-

colul SIM sau după caz TIP, ar putea bloca dezvoltarea drepturilor și libertăților migranților. În viziunea noastră, aplicarea infracțiunii de organizare a migrației ilegale poate lărgi marginea de apreciere a statului asupra definiției de „trafic de migranți”, și să cauzeze în rezultat protecția altei valori decât cea instituită prin Protocolul SIM. În acest context, consensul intern al statului poate bloca consensul european sau internațional, ar putea îngreuna dezvoltarea ordinii constituționale a țării și va ridica semnul întrebării asupra legitimității și coerenței ideii de armonizare și adaptare a legislației conform standardelor internaționale în lupta cu crimele transnaționale organizate.

Articolul 3 din Protocolul SIM Adițional la Convenția TOC, prevede următoarele: „trafic ilegal de migranți” desemnează faptul de a asigura, în scopul obținerii, direct sau indirect, un folos financiar ori un alt folos material, intrarea ilegală într-un Stat - Parte a unei persoane care nu este nici cetățean, nici rezident permanent al aceluși stat[4]. Din conținutul art.3 reiese că elementele definiției corespund cu cele ale infracțiunii de organizare a migrației ilegale, cu excepția următoarelor:

a) în cazul Protocolului SIM, fapta prejudiciabilă este îndreptată împotriva migranților. Iar, în cazul organizării migrației ilegale, fapta este îndreptată împotriva teritoriului Republicii Moldova;

b) sintagma „asigurarea în scopul obținerii, direct sau indirect, a unui folos financiar ori unui alt folos material” este substituită de sintagma „organizarea în scopul obținerii”.

În susținerea concluziei specificate, atragem atenția că legiuitorul a denumit infracțiunea nu în corespundere cu Protocolul SIM, și nu a definit infracțiunea ca „traficul de migranți” ci ca „organizarea migrației ilegale”. În acest context obiectul juridic special nu conține interese cu privire la transportarea frauduloasă a migranților ci cu privire la acțiunile formale de intrare, ieșire, ședere sau tranzitarea teritoriului Republicii Moldova. De aceea, infracțiunea de organizare a migrației ilegale nu este inclusă în Capitolul III a Părții Speciale a CP RM (Infracțiuni contra libertății, cinstei și demnității persoanei), ci este inclusă în Capitolul XVII (infracțiuni contra autorităților publice și a securității de stat). În viziunea noastră, consimțământul migrantului are importanță pentru calificarea faptei potrivit organizării migrației ilegale sau traficului de ființe umane. Literatura de specialitate elucidează, că în cazul organizării migrației ilegale, migrantul este conștient de săvârșirea infracțiunii [1]. În acest caz migrantul cunoaște circumstanțele în care infracțiunea va fi săvârșită, acceptând consecințele survenirii acesteia. În această situație, nici nu există condiția ca făptuitorul să obțină consimțământul migrantului, datorită inexistenței unei asemenea necesități. În cauza traficului de ființe umane (art. 165 CP RM), consimțământul victimei este redus la zero, deoarece aceasta este constrânsă fizic sau psihic, conform regulilor stabilite prin Protocolului TIP Adițional la Convenția ONU TOC.

În urma celor expuse, ajungem la concluzia că condițiile impuse de Protocolul SIM diferă de conținutul dispoziției infracțiunii de organizare a migrației ilegale. Dacă atragem atenția la definiția sintagmei „traficul de migranți” modalitatea faptică de săvârșire a infracțiunii conferă făptuitorului forma de „asigurarea migrantului” cu privire la traversarea frontierei de stat. Totodată, această circumstanță faptică de trecere a frontierei de stat cuprinde interesele migrantului, și nu obligatoriu a intereselor făptuitorului. Protocolul SIM elucidează că făptuitorul poate avea și scop de exploatare sau tratarea inumană a victimei infracțiunii. Adică infracțiunea reprezintă o asigurare că garanția asigurată prin articolul 8 (Dreptul la respectarea vieții private și de familie) al Convenției Europene pentru Drepturile Omului (În continuare - CEDO), protejează valorile stipulate în art. 17 a CEDO (Abuzul), de viciile fundamentale (violență, corupție etc.) care afectează grav principiile democratice instituite prin Declarația Universală pentru Drepturile Omului [7].

În urma celor enunțate, ajungem la concluzia că „consimțământul” are importanță pentru asigurarea evitării condițiilor de servitute în care s-a pomenit migrantul, atunci când pe seama muncii acestora sau a transportării ilegale ale acestora, traficații trag foloase înafara înțelegerii avute cu migrantul. Astfel, inițial rezultă că relația dintre făptuitor și migrant poate îmbrăca forma unui contract civil de transport.

Dispoziția art. 312 a Codului civil al Republicii Moldova definește „consimțământul” ca manifestare exteriorizată de voință a persoanei de a încheia un act juridic. Iar dispoziția alin.2 al aceluiași articol, prevede că consimțământul este valabil dacă provine de la o persoană cu discernământ, este exprimat cu intenția de a produce efecte juridice și nu este viciat [5]. Definiția

dispoziției nominalizate ne ajută să înțelegem relația civilă prezumată dintre traficant și un emigrant, care poate îmbrăca forma unui act juridic civil (contract de transport). Această specificare are importanță asupra caracterului penal al faptei, de a asigura ca relațiile civile dintre oameni să aibă anumite limite care i-ar proteja de sclavie sau de tratamentul inuman. În acest context are importanță și respectarea vieții private a acestora, prin căutarea definiției a demnității umane [4]. De aceea, ființa umană nu trebuie să fie obiect al unui contract civil, pentru a nu fi considerată marfă. Iar, pentru asigurarea protecției valorilor fundamentale specificate la art. 17 CEDO, sunt instituite normele care garantează interzicerea sclaviei ori respectarea dreptului la viață privată [7].

Prin sintagma „traficul de migranți” conform Protocolului SIM la Convenția ONU TOC, consimțământul victimei își pierde însemnătatea, deoarece acesta este viciat prin două circumstanțe:

a) victima infracțiunii nu cunoaște despre intenția făptuitorului, de a-l exploata în condițiile înafara celor prevăzute de prevederile Protocolului TIP (traficului de ființe umane), trage de foloase din munca acestuia etc.

b) victima infracțiunii poate cunoaște despre intenția făptuitorului de a traversa ilegal teritoriul țării, însă ea este dirijată de făptuitor, în măsura în care aceasta face obiect al contractului, care este considerat viciu fundamental de protecție a drepturilor omului. Astfel, comportamentul făptuitorului vine în contradicție cu valorile fundamentale cu privire la respectarea demnității umane prin prisma vieții private a migrantului.

Codul penal al Republicii Moldova admite doar cea de-a doua circumstanță, ținând cont de specificul infracțiunii de organizare a migrației ilegale, care nu are un obiect material. Acest lucru nu îndeplinește, în deplină măsură, condițiile privind respectarea dreptului la viață privată a migrantului în sensul art. 8 CEDO. Pentru asigurarea protecției acesteia este necesar ca infracțiunea de organizare a migrației ilegale să conțină, inclusiv și în calitate de obiect material, corpul uman (al migrantului). În viziunea noastră, infracțiunea de organizare a migrației ilegale trebuie să fie amplasată în capitolul III al Părții Speciale al CP RM: Infracțiuni contra libertății, cinstei și demnității persoanei și să fie o infracțiune formal-materială.

BIBLIOGRAFIE

1. Brînza, S., Stati, V. *Tratat de Drept Penal, partea specială/volumul II*, Tipografia Centrală, pag.1145-1156, Chișinău, 2015.
2. Case of Engel and others versus the Netherlands, pct.82 (Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), Judgment, Strasbourg, 08.06.1976. <https://ru.scribd.com/document/368931876/CASE-OF-ENGEL-AND-OTHERS-v-THE-NETHERLANDS>
3. Case of I.E.M. S.R.L. and others versus Italy, ECHR, pct. 242, (Applications nos. 1828/06 and 2 others – see appended list), Judgment, Strasbourg. 28.06.2018. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-184525%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-184525%22]})
4. Case of Niemietz versus Germany, (Application no. 13710/88), Chamber, Judgment, Strasbourg. 16.12.1992. [https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22fulltext%22:\[%22niemietz%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-57887%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22fulltext%22:[%22niemietz%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-57887%22]})
5. Codul civil al Republicii Moldova, publicat la 22.06.2002. Monitorul Oficial nr. 82-86 art. 661. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125043&lang=ro#
6. Codul penal al Republicii Moldova publicat la 14.04.2009. Monitorul Oficial nr. 72-74 art. 195, modificat, LP116 din 09.07.20, MO193/27.07.20, art. 372. În vigoare din 27.07.20. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122429&lang=ro#
7. European Convention on Human Rights, F-67075 Strasbourg cedex, 4 November 1950 and came into force in 1953. https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf
8. Hadîrcă, I., Copețchi, S. Calificarea acțiunilor/inacțiunilor participanților la infracțiune 25.02.2020. <https://juridicemoldova.md/7064/calificarea-actiunilor-inactiunilor-participantilor-la-infracțiune.html>
9. Jurgens, E. The principle of the Rule of Law, Report/ Committee on Legal Affairs and Hu-

man Rights URGENS Doc. 11343, 6 July 2007, Netherlands, Socialist Group. <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11593&lang=EN>

10. Maki Linda J. General Principles of Human Rights Law Recognized by all Nations: Freedom from Arbitrary Arrest and Detention. *W. Int'l L.J.* 272 (1980). <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/calwi10&div=17&id=&page=>

11. Protocolul împotriva traficului ilegal de migranți, pe uscat, pe calea terestră, a aerului și pe mare, Adăitional la Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale organizate. Ministerul Afacerilor Externe, Protocolul nr. 422 din 15.11.2000. Publicat la 30.12.2006 în Tratatul Internațional nr. 35, art. 422. În vigoare pentru Republica Moldova din 16.10.2005. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117319&lang=ro

12. Resolution A/55/383 adopted by UN General Assembly: Transnational organized crime. 8 January 2001. https://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5525e.pdf

13. Resolution A/RES/55/25 adopted by the UN General Assembly: Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 15 November 2000. https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/smuggling-migrants/SoM_Protocol_English.pdf

14. Resolution A/RES/55/25 adopted by the UN General Assembly: Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. 15 November 2000. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/united_nations_protocol_on_thb_en_4.pdf

15. Suominen, A. What Role for Legal Certainty in Criminal Law Within the Area of Freedom, Security and Justice in the EU? / *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice*, volume 2, issue 1, 2014, pp. 1-31. <https://www.legal-tools.org/doc/7d0cc5/pdf/>

16. Tănase, A. Infracțiunea de trafic de ființe umane (art. 165 Cod penal al RM): obiectul juridic, obiectul material, victima/ *Revista Națională de Drept nr.9-10, 2010*, pag. 42-55. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/6.Infracțiunea%20de%20trafic%20de%20ființe%20umane.pdf

SINTEZE GENERALE PRIVIND NOȚIUNEA ȘI EVOLUȚIA INFRAȚIUNII DE CORUPERE A ALEGĂTORILOR

Piotr DIUVENJI,
*doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor
Interne al Republicii Moldova*

SUMMARY

Currently, the crime of voter corruption is stipulated in the Criminal Code, as well as its related crimes. The imposition of such a criminal norm was necessary by virtue of the fact of delimiting the criminal actions from the non-crime, sanctioning the facts that threaten the good organization of the society, of the political-social framework. Also, the appearance of this norm was generated by the introduction of the multiparty system. The paper will address the particularities of the crime, its role in society, the delimitation of the crime, other criminal acts, etc., an important role is played by the multilateral approach, understanding the composition of the crime, exemplification.

Keywords: electoral system, legal framework, elections, ballots, voter corruption, etc.

Introducere. Potrivit standardelor naționale și internaționale, procesul electoral trebuie să fie ghidat de anumite principii, ca de exemplu: principiul egalității, principiul legalității, principiul universalității, caracterul periodic, secret al alegerilor. Anume acestor aspecte le este adusă daună în primul rând în cazurile de corupere a alegătorilor, infracțiunea dată atentând la caracterul legal a procesului electoral. Incriminarea coruperii alegătorilor constituie un pas important în garantarea unui drept fundamental constituțional – a dreptului de vot și de a fi ales. Evident, o reexaminare a normelor ar fi oportuna urmare a acumulării unor experiențe suficiente de către autoritățile competente în aplicarea prevederilor. La moment, nu dispunem de statistici spectaculoase, care ne-ar convinge că normele se aplică efectiv și eficient. Chiar dacă cunoaștem cazuri de pornire a urmăririi penale, nu deținem informații privind sentințele de condamnare pe cazuri de corupere a alegătorilor, rămase definitive și irevocabile. De asemenea trebuie de menționat faptul că este necesară completarea articolului dat, precum și revizuirea lacunelor și omisiunilor ce pot fi comise la incriminarea acțiunilor de corupere a alegătorilor. Fiecare cetățean trebuie să-și exprime dreptul electoral într-un mod legal și lipsit de influență din partea terților, pentru buna desfășurare a cadrului național politic, social, economic, național. Trebuie de curmat orice influență negativă și nu trebuie să uităm că „un buletin electoral poate valora mai mult decât un glont”.

Conținutul de bază/rezultatele obținute și discuții. Potrivit standardelor internaționale în materie electorală, sufragiul trebuie să fie ghidat de principiile universalității, egalității, libertății, caracterului secret, direct și periodic. Libertatea sufragiului este abordată atât din perspectiva libertății alegătorului să-și determine opțiunea electorală, cât și din perspectiva libertății acestuia să-și exprime opțiunea. La nivel național, standardele internaționale sunt transpuse prin art. 38 din Constituția Republicii Moldova, care garantează dreptul de vot și dreptul de a fi ales. În conformitate cu prevederile constituționale, 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. Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege. Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii. Normele constituționale sunt dezvoltate prin prevederi ale Codului electoral, nr. 1381/1997. Codul electoral, în art. 2, statuează, în calitate de principiu, votul universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Potrivit legii electorale, participarea la alegeri este liberă (benevolă). Nimeni nu este în drept să exercite presiuni asupra alegătorului cu scopul de a-l sili să participe sau să nu participe la alegeri, precum și asupra exprimării de către acesta a liberei sale voințe. Normele privind votul liber exprimat sunt reiterate în art. 7 din Codul electoral [3].

Evident, pentru a garanta exercitarea drepturilor electorale de către cetățeni, dar și pentru a asigura legalitatea procesului electoral, trebuie să se reacționeze la orice neconformitate cu legea. În acest sens, un rol esențial revine mecanismelor de sancționare a încălcărilor electorale. Răspunderea pentru încălcarea legislației electorale este un instrument de drept public care asigură interesul poporului în calitatea acestuia de deținător exclusiv al suveranității naționale în procesul de exercitare de către cetățeni a drepturilor electorale [1, p. 197].

Dacă ne referim la obligația statului de a garanta libertatea votului, este imperativă incriminarea coruperii alegătorilor. Imperativul a fost recunoscut prin Strategia națională de prevenire și combatere a corupției, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 421/2004. Potrivit documentului de politici, în sfera politică, urmau să fie întreprinse un șir de acțiuni pentru prevenirea și combaterea corupției. Astfel, în vederea asigurării transparenței, stabilirii responsabilității în activitatea politică și conformării legislației naționale la standardele internaționale, urma a fi studiată legislația și practica internațională. În special, urmau să fie operate o serie de modificări în legislație pentru ca finanțarea partidelor și a campaniilor electorale să se efectueze cu respectarea adevărată a principiilor transparenței și responsabilității. De asemenea, se declara importantă stabilirea răspunderii penale pentru mituirea alegătorilor în cadrul campaniilor electorale, precum și a responsabilității în fața poporului pentru activitate politică. În pofida celor asumate, incriminarea coruperii alegătorilor nu a reușit decât mulți ani mai târziu. Dezideratul, implicit, a migrat în Strategia națională anticorupție pe anii 2011-2016, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 154/2011, iar componența de infracțiune a fost introdusă în Codul penal al Republicii Moldova, nr. 985/2002, prin Legea nr. 245/2011 privind modificarea și completarea unor acte legislative. Reținem că o componență de infracțiune reprezintă o totalitate cu minimul necesar de semne stabilite de legea penală pentru calificarea unei fapte prejudiciabile concrete ca infracțiune și servește drept punct de legătură dintre fapta infracțională și legea penală [2, p. 59].

În conformitate cu art. 38 al Codului electoral, concurenților electorali li se interzice să propună alegătorilor bani, cadouri, să distribuie fără plată bunuri materiale, inclusiv din ajutoarele umanitare sau din alte acțiuni de binefacere. Observatorii acreditați la alegerile parlamentare au semnalat un număr alarmant de mare de cazuri de oferire a cadourilor către alegători. Astfel, conform datelor Promo-LEX, pe parcursul ultimei campanii electorale, inclusiv zilele alegerilor, au fost raportate cel puțin 99 cazuri de oferire a cadourilor electorale. Majoritatea cadourilor electorale au fost oferite sub forma pachetelor alimentare.

La 02.12.2011 Parlamentul a operat modificări la Codul penal, publicate la 03.02.2012, modificări propuse de CCCEC și Ministerul Afacerilor Interne, în ceea ce privește infracțiunea de corupere a alegătorilor. Norma nou-introdusă instituie sancțiuni penale pentru oferirea sau darea de bunuri, servicii ori de alte avantaje patrimoniale alegătorului pentru a-l determina să-și exercite drepturile sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor parlamentare, prezidențiale, locale ori în cadrul referendumului. Sancțiunea pentru această infracțiune este munca neremunerată în folosul comunității de la 100 la 200 de ore sau închisoarea de până la 3 ani.

Nu este pasibilă de pedeapsă oferirea sau darea de bunuri care au imprimat simbolul concurențului electoral și/sau conțin un slogan electoral, a căror valoare per unitate nu depășește două unități convenționale (40 lei).

Spre deosebire de infracțiunea de corupere (activă sau pasivă), în cazul corupției electorale, nu este sancționabilă promisiunea oferirii bunurilor sau serviciilor, ci doar oferirea sau darea lor propriu-zisă. Totodată, nu se sancționează nici acceptarea acestor bunuri sau servicii de către alegători, adică nu există corupere electorală pasivă.

Pentru aplicarea pedepsei penale, va trebui să fie probată intenția prevăzută de lege, și anume de a-l determina pe alegător să voteze într-un anumit mod. În lipsa acestui element, oferirea sau darea de bunuri sau servicii nu va fi decât un cadou, sau în termeni juridici un act de donație.

Putem presupune deci, cu un grad înalt de certitudine, că nu va fi deloc ușor de a dovedi infracțiunea nou-introdusă și, respectiv, sancționată. Totuși, dincolo de latura penală propriu-zisă, norma comportă o semnificație motivațională pronunțată, având menirea să descurajeze partidele și politicienii lipsiți de scrupule în a câștiga voturi cu orice preț. Este bine-cunoscut faptul că coruperea electorală se efectuează anume din contul alegătorilor, care plătesc prețul darurilor

electorale după ce achizitorii de voturi acced la putere și, ca efect, tind să-și recupereze „investițiile electorale” [4].

La 02.12.2011, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea Republicii Moldova privind modificarea și completarea unor acte legislative (în continuare – Legea nr.245/2011). Conform acestei legi, după art.181 CP RM a fost introdus un articol nou, având următorul cuprins: Articolul 1811. Coruperea alegătorilor, cu următorul conținut:

(1) Oferirea sau darea de bunuri, servicii ori de alte avantaje patrimoniale alegătorului pentru a-l determina să-și exercite drepturile sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor parlamentare, prezidențiale, locale ori în cadrul referendumului – se pedepsește cu muncă nerecuperată în folosul comunității de la 100 la 200 de ore sau cu închisoare de până la 3 ani.

(2) Nu intră în categoria bunurilor prevăzute la alin.(1) bunurile care au imprimat simbolul concurentului electoral și/sau conțin un slogan electoral, a căror valoare per unitate nu depășește două unități convenționale.

În Nota informativă la proiectul care stă la baza adoptării legii menționate supra, sunt elucidate motivele incriminării faptei de corupere a alegătorilor, și anume: „Fenomenul corupției în procesul electoral afectează grav credibilitatea asupra corectitudinii desfășurării acestuia, subminând întreg sistemul democratic. Necesitatea contracarării fenomenului cumpărării voturilor este o preocupare actuală pe plan internațional. Precedente similare de incriminare a coruperii alegătorilor se regăsesc în legislațiile altor state europene, cum ar fi cazul României, Bulgariei, Ungariei, etc. După aproximativ un an de la intrarea în vigoare a Legii nr. 245/2011, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea pentru modificarea articolului 1811 din Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18 aprilie 20023 (în continuare – Legea nr. 53/2013).

Potrivit acestui act legislativ, art.1811 CP RM a fost modificat, fiindu-i atribuit următorul cuprins: Articolul 1811. Coruperea alegătorilor

1. Oferirea sau darea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite drepturile sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor parlamentare, locale ori în cadrul referendumului – se pedepsește cu amendă în mărime de la 200 la 500 unități convenționale sau cu închisoare de la un an la 5 ani, iar persoana juridică se pedepsește cu amendă în mărime de la 3000 la 5000 unități convenționale cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

2. În categoria bunurilor prevăzute la alin.(1) sunt incluse și băuturile alcoolice, produsele din tutun și produsele alimentare.

3. Nu intră în categoria bunurilor prevăzute la alin.(1) materiale și obiecte de agitație electorală, achitate din fondul electoral, ce poartă numele și prenumele candidatului, respectiv denumirea partidului politic, semne sau simboluri ale concurenților electorali, precum: afișe, pliante, cărți poștale, calendare, caiete, ilustrate, pixuri, brichete, cutii de chibrituri, insigne, ecusoane, CD-uri, DVD-uri, suporturi de stocare USB, fanioane, steaguri, cărți, pungi, tricouri, chipiuri, eșarfe, fulare, a căror valoare pentru o unitate nu depășește două unități convenționale [5].

Concluzii și recomandări. Potrivit Codului Penal, art. 1811, oferirea de bani, bunuri, servicii ori de alte foloase în scopul determinării alegătorului să își exercite sau să nu își exercite drepturile electorale în cadrul alegerilor parlamentare, prezidențiale, locale ori în cadrul referendumului – se pedepsește cu amendă de la 500 la 850 de unități convenționale sau cu închisoare de la un an la cinci ani. Persoana juridică se pedepsește cu amendă de la 4000 la 6000 de unități convenționale, cu privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau cu lichidarea persoanei juridice.

Alegătorilor nu le pot fi oferite băuturi alcoolice, produse din tutun și produse alimentare. În schimb, sunt permise obiectele de agitație electorală, achitate din fondul electoral, ce poartă numele și prenumele candidatului, respectiv denumirea partidului politic, semne sau simboluri ale concurenților electorali. Este vorba despre afișe, pliante, cărți poștale, calendare, caiete, ilustrate, pixuri, brichete, cutii de chibrituri. La fel, nu sunt pasibile de răspundere persoanele care oferă fanioane, steaguri, cărți, pungi, tricouri, chipiuri, eșarfe, fulare, ale căror valoare pentru o unitate nu depășește două unități convenționale.

Președinții organelor electorale și alte persoane cu funcții de răspundere sunt obligați să informeze organele procuraturii sau organele afacerilor interne, cel târziu a doua zi lucrătoare din

momentul constatării, despre acțiuni ce conțin elemente constitutive ale unei infracțiuni privind organizarea și desfășurarea alegerilor sau finanțarea partidelor politice și a campaniilor electorale.

Prin cadrul național, considerăm că situația financiar-materială a alegătorului care acceptă/primește mită electorală nu poate exclude caracterul penal al faptei pe care a comis-o. Această situație poate fi apreciată ca o circumstanță atenuantă la stabilirea pedepsei, dar nu poate înlătura caracterul penal al faptei. Răspunderea penală pentru fapta de luare de mită electorală urmează a fi aplicată pentru a fortifica mecanismul de transformare, prin intermediul alegerilor, a voinței poporului în baza puterii de stat.

Urmare a celor expuse, ca o propunere de lege ferenda, în legislația penală se solicită incriminarea faptei de luare de mită electorală în cadrul unui alineat distinct al art.1811 CP RM: „Acceptarea sau primirea de către alegător a banilor, bunurilor sau altor foloase, în mod direct sau indirect, în scopul exercitării drepturilor sale electorale într-un anumit mod în cadrul alegerilor parlamentare, locale ori în cadrul referendumului”.

BIBLIOGRAFIE

1. Ion Guceac, Drept electoral, Chișinău, Tipografia Centrală, 2005.
2. Stanislav Copețchi, Igor Hadîrca, Calificarea infracțiunilor: note de curs, Chișinău, Tipografia Centrală, 2015.
3. Centrul de instruire continuă în domeniul electoral pe lângă comisia electorală centrală. Digest electoral. http://cicde.md/media/files/files/cicde_digest_electoral_2019_7578523.pdf (accesat la 09.06.2021).
4. Corupere electorală – s-a terminat cu darurile pentru alegători? <https://promolex.md/6409-corupere-electorala-s-a-terminat-cu-darurile-pentru-alegatori/?print=print&lang=ro> (accesat la 09.06.2021).
5. Infracțiunea de corupere a alegătorilor (art. 1811 CP RM): studiu de drept penal. Revista națională de drept, nr. 3/2014. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/infracțiunea%20de%20corupere%20a%20alegatorilor%20%28art.1811%20cp%20rm%29%20studiu%20de%20drept%20penal%20partea%20i.pdf (accesat la 09.06.2021).

DEMNITATEA UMANĂ – VALOARE FUNDAMENTALĂ A CETĂȚEANULUI ÎNTR-UN STAT DE DREPT

Vladislav GALEMBA,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a
Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova

SUMMARY

The rule of law is one of the most discussed concepts of constitutional law and is indisputably related to the transition from state law to the rule of law. In the literature, contradictory opinions have sometimes been stated, according to which the rule of law corresponds to anthropological needs or that it is a myth, a postulate and an axiom, and on the other hand, the rule of law is a pleonasm, a legal nonsense. The concept of the rule of law is a constitutional reality whose foundation is found in the mechanisms of state power, in the relationship between power and freedom of each individual in society and in the application of the principle of legality in state activity, but also in the behavior of each member of society.

Keywords: person, rule of law, human dignity, supreme law, rights and freedoms of citizens.

Introducere. Uniunea Europeană nu este doar o piață comună, ci reprezintă o uniune bazată pe valori comune, care formează identitatea europeană. Aceste valori sunt înscrise în Tratatul privind Uniunea Europeană și includ, de asemenea, drepturile, libertățile și principiile consacrate în Carta Drepturilor Fundamentale: „Uniunea este întemeiată pe valorile indivizibile și universale ale demnității umane, libertății, egalității și solidarității; aceasta se întemeiază pe principiile democrației și statului de drept. Uniunea situează persoana în centrul acțiunii sale, instituind cetățenia Uniunii și creând un spațiu de libertate, securitate și justiție”.

Carta reunește într-un text unic toate drepturile personale, civile, politice, economice și sociale de care beneficiază toți cetățenii Uniunii și se aplică instituțiilor UE și statelor membre atunci când pun în aplicare legislația UE.

Orice cetățean al unui stat membru deține, în mod implicit, cetățenia Uniunii, în plus față de cetățenia sa națională. Drepturile pe care le implică cetățenia UE includ, printre altele, dreptul de a circula și a locui liber pe teritoriul UE. Un grup de un milion de cetățeni europeni pot solicita în mod direct Comisiei Europene să propună o anume inițiativă legislativă (Inițiativa cetățenească europeană).

Prin noțiunea de atribute ale statului se înțelege dimensiunile lui definitorii, astfel cum rezultă din dispozițiile constituționale, ca expresie a voinței politice și determinate de regimul politic și în același timp valori de principiu ale ordinii constituționale.

Materiale utilizate și metode aplicate. În procesul elaborării articolului științific ne-am ghidat de mai multe și diverse metode de cercetare științifică, care au făcut posibilă investigarea corespunzătoare a subiectului titlative, dintre care putem enumera: metoda analizei, metoda sintezei, metoda deducției, metoda sistemică, metoda istorică, precum și metoda comparativă.

Baza teoretico-juridică a demersului științific cuprinde legislația primordială în vigoare, literatura de specialitate atât autohtonă cât și din alte state – care direct sau indirect, abordează esența și conținutul termenului de „demnitate umană”.

Rezultatele obținute și discuții. Statul de drept, pluralismul, democrația, societatea civilă sunt incontestabil valori universale ale gândirii și practicii politice contemporane și se regăsesc exprimate normativ și în Constituția Republicii Moldova, dar și în documentele internaționale. Atributele statului configurează calitatea acestuia de subiect de drept constituțional și definesc puterea, dar și raporturile complexe dintre stat și cetățeni și celelalte subiecte de drept constituțional [2].

Prin urmare, una dintre cele mai importante valori fundamentale a cetățeanului într-un stat de drept, o constituie – demnitatea umană.

Demnitatea umană este un criteriu de apreciere între oameni. Ea vine din propria fire, dar,

desigur, și de la alți oameni. Demnitatea umană trebuie să fie una pentru toți. Însuși omul trebuie să fie demn că e om.

În preambulul Declarației Universale a Drepturilor Omului [1] este înscris principiul potrivit căruia „dignitatea este inerentă tuturor membrilor familiei umane”, iar în art.1 se arată că „toate ființele umane se nasc libere și egale în drepturi”. Art.12 al aceluiași document conține precizări de rigoare, precum că „Nimeni nu va fi supus unor imixtiuni arbitrare în viața sa particulară, în familia sa, în domiciliul său ori în corespondență, nici a unor atingeri ale onoarei sau reputației sale. Orice persoană are dreptul la protecția legii împotriva unor astfel de imixtiuni sau atingeri”. Deci, toți sunt egali în drepturi indiferent de rasă, sex, credință, etc.

Noțiunea „dignitate” exprimă onoarea, prestigiul, considerația, cinstea, stima, buna credință, probitatea, corectitudinea, onestitatea, respectul, prețuirea de care se bucură o persoană, adică integritatea ei morală, latura morală a personalității sale [8, p.18].

Libertatea, integritatea corporală, sănătatea și chiar viața omului dobândesc adevărata lor valoare numai în măsura în care acestea se bucură de demnitate atât în raport cu propria sa persoană, cât și în raport cu ceilalți membri ai societății.

Demnitatea umană a persoanei poate fi privită sub două aspecte: subiectiv și obiectiv. Din punct de vedere subiectiv, demnitatea persoanei constă în sentimentul de prețuire pe care fiecare îl are față de sine. Aspectul obiectiv al demnității vizează bunul renume, reputația, stima și considerația de care se bucură persoana din partea celorlalte persoane [5, p.201].

Pare că a căuta să definim conceptul de demnitate umană este o încercare temerară. El face parte dintre acele profunde și complexe concepte pe care marea noastră majoritate, aflată în iureșul vieții, tinde să creadă că le cunoaște și pe care tinde să le utilizeze frecvent și cu aplomb (retoric), dar care, în fond, le rămâne, în cele mai numeroase cazuri, inaccesibile sau cu o semnificație implicită, superficială, rudimentară.

Tratând cu atenție acest concept, considerăm că el presupune următoarele caracteristici:

- Omul să fie tratat și respectat ca ființă umană, înzestrată cu conștiință, cu sensibilitate.
- Omul să fie tratat ca o ființă care decide, aptă să decidă, cu drept de a decide; decizia reprezintă o caracteristică esențială a ființei umane; ea este elementul de exprimare/de manifestare a capacității omului de a fi pe măsura hotărârii sale, a voinței, a orientării și a opțiunilor sale normativ-valorice.
- Omul să aibă posibilitatea (reală) să-și edifice propriul destin, în funcție de educația, capacitățile, tenacitatea, perspicacitatea, curajul, energia, înțelepciunea și idealurile sale; să dea vieții sale sensul pe care și-l dorește (fără a leza, de bună seamă, demnitatea semenilor).
- Să existe condițiile favorabile asigurării unui cadru omenesc de viață, respectiv: posibilitatea de a munci; posibilitatea de a trăi în siguranță; posibilitatea de a trăi în înțelegere; posibilitatea de a se odihni; posibilitatea de a avea liniște; posibilitatea de a fi încrezător (în șansa sa, în semenii săi, în el însuși); posibilitatea de a se bucura de atașament; posibilitatea de a i se acorda încredere; posibilitatea de a spera; de a avea propriile speranțe.
- Omul să poată spune ce are de spus; să nu i se interzică asumarea unor atitudini pe care le consideră juste, necesare momentului și locului în care se află; să fie ascultat, luat în considerație.
- Omului să nu i se fure gândurile; să poată gândi (atât cât este capabil să gândească); să nu i se confişte trăirile, sentimentele; să poată exprima ceea ce simte, stările prin care trece (atent mereu la confortul și respectul semenilor săi).
- Omul să aibă posibilitatea să se educe, să se informeze, să se cultive, să învețe, pe măsura aspirației sale la propria educație, informare și existență cultivată.
- Să fie luate în considerație opțiunile sale, ca date principale prin care fiecare își exprimă personalitatea, respectul de sine.
- Omul să aibă posibilitatea (reală) să se pregătească și să practice profesia preferată; să aibă cariera pe care și-o dorește și prin care aspiră să se împlinească (crede că ea dă vieții sale consistență, densitate, valoare, temei, rost).
- Niciun om să nu fie tratat ca un animal, ca un obiect (neînsușit), ca o marfă.
- Niciun om să nu fie umilit, batjocorit, torturat, jignit, expus la condiții devastatoare (genatoare de dezechilibre mentale, emoționale, psihice, de mutilări fizice).

- Fiecare om să fie considerat și tratat drept prioritatea priorităților oricărui demers conceput de oameni, în raport cu lucrurile și interesele lumii; el să reprezinte întotdeauna scopul nostru suprem, a tot ceea ce decidem și a tot ceea ce facem.

- Fiecare om să fie tratat potrivit meritelor, contribuției, dăruirii, sacrificiului, curajului, eroismului său, potrivit talentelor, aptitudinilor și implicării sale creatoare.

- Fiecare om, să aibă posibilitatea să crească, să sporească launtric atât cât poate și cât dorește să crească și să sporească sufletește.

- Omul să aibă acces la adevăr; să nu fie mințit, alimentat cu adevăruri fabricate, cosmetizate, parțiale; să nu fie expus diversiunii, confuziei; el să poată ști, în orice moment, cum stau lucrurile.

- Omul este întotdeauna conceput împreună cu onoarea sa; el este asociat cu onoarea lui intrinsecă: onoarea de a fi om.

- Nicio ființă umană să nu fie intimidată, să nu fie descurajată să se exprime pe ea însăși, să propună propriul punct de vedere, propria abordare, propria viziune (care, desigur, nu încalcă demnitatea umană însăși).

- A ține seama de faptul că ființa umană este sensibilă; ea este traversată de îndoieli și incertitudini, de confuzii și ezitări, de fanatisme și prejudecăți, de speranțe și aspirații.

- Omul să aibă mereu șansa și încrederea în trăirea fericirii; a ține seama că viața fiecăruia (dintre noi) este sortită fericirii, realizării ei.

- Fiecare om să își poată proteja viața intimă și să aibă siguranța protejării intimității existenței sale.

- Fiecărei ființe umane să i se respecte credința, cultura întru care a crescut, s-a format sau întru care a optat (într-un moment al vieții sale) de bunăvoie.

- Fiecare ființă umană să fie lăsată să viseze, pe măsura proiecțiilor, creativității și aspirațiilor ei.

- Fiecare om să poată realmente să spere în mai bine, în mai frumos, în profunzimile și miracolele lumii. Toate aceste caracteristici ale conceptului de demnitate umană reprezintă coordonate principale în conceperea și practicarea educației, la orice nivel și sub orice formă s-ar manifesta ea [4, p. 69-70].

Legislația noastră apără onoarea, demnitatea și reputația profesională a subiectului de drept prin stabilirea obligației generale de abținere de la orice atentate la aceste drepturi ale persoanei și prin oferirea apărării judiciare în caz că acestea au fost încălcate. Abținerea de la orice atentat și dreptul de a cere să fie apărute constituie obiectul dreptului la onoare, demnitate și reputație profesională.

Deși raportul juridic ce reiese din dreptul la onoare, demnitate și reputație profesională este absolut, din momentul în care el este încălcat, apare raportul juridic relativ, în acest caz cercul nedeterminat de persoane obligate a nu încălca dreptul subiectiv se reduce la o persoană concretă care a lezat onoarea, demnitatea și reputația profesională a persoanei.

Prin urmare, principala calitate a acestui drept constă în posibilitatea subiectului de a cere tuturor să se abțină de la răspândirea informațiilor denigratoare și necorespunzătoare realității, or, persoana poate pretinde o părere adecvată și meritată despre sine [7, p. 29].

Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107-XV din 6 iunie 2002 [3] conține un articol întru totul dedicat apărării onoarei, demnității și reputației profesionale, și anume art.16 care prevede că: „Orice persoană are dreptul la respectul onoarei, demnității și reputației sale profesionale”.

Persoanele fizice și juridice sunt în drept să ceară dezmințirea informațiilor care lezează onoarea, demnitatea, reputația profesională numai în acele cazuri în care ele corespund realității. Răspândirea informației care lezează onoarea, demnitatea sau reputația profesională, dar care corespunde realității, nu dă dreptul reclamantului de a cere dezmințirea acestor informații. De asemenea, nu pot fi dezmințite informațiile ce se cuprind în hotărârile și sentințele judiciare, demersurile în scris (verbale) și depozițiile martorilor, adresate anchetei sau instanței de judecată în procesul soluționării unei cauze, în ordonanțele de anchetă și administrative, în hotărârile organelor puterii și administrației de stat, comisiilor de atestare, în actele despre aplicarea față de lucrător a sancțiunii disciplinare și în alte documente oficiale, pentru atacarea cărora legislația prevede o altă cale.

În cazul răspândirii informațiilor care lezează reputația profesională a persoanei juridice, ea este în drept să ceară dezmințirea lor, schimbarea documentelor emise, publicarea replicii în mijloacele de informare în masă, declararea informației ca fiind neveridică. Persoana juridică este

în drept să ceară și repararea prejudiciului cauzat. Prejudiciul moral cauzat persoanei juridice nu poate fi compensat, prejudiciul moral compensându-se numai persoanelor fizice, fiindcă numai acestea pot suporta suferințe psihice sau fizice.

Onoarea, demnitatea și reputația profesională constituie elemente de identificare și autoidentificare ale personalității. Și nu în zădar acestor atribute ale persoanei li se acordă un loc aparte, dar care urmează, în opinia noastră, a fi dezvoltat cu prevederi legislative noi în domeniu.

În doctrină cea mai deasă referire o găsim la demnitatea morală, dar nu mai puțin importantă este și demnitatea fizică.

E bine cunoscut faptul că corpul uman reprezintă învelișul biologic al persoanei umane. De aceea nu e de mirare faptul că, legiuitorul apără corpul uman deseori chiar și împotriva voinței titularului său.

Cele mai grave infracțiuni împotriva corpului uman au fost codificate și inserate în Codurile Penale. Sunt infracțiunile tot-cunoscute și cu o „vârstă” mai mare în timp, așa cum ar fi: infracțiunea de omor, pruncuciderea, cauzarea leziunilor corporale, etc.

Dintre cele „mai noi” infracțiuni, care sunt ca un ecou al timpurilor noastre, aş dori să menționez în primul rând, traficul cu organe umane; clonarea ființelor umane; tortura, tratamentul inuman și degradant, și nu în ultimul rând – traficul de ființe umane.

Concluzie. Demnitatea umană este o necesitate, și, în același timp, o condiție de care este legată însăși existența ființei umane ca individ, ca „homo sapiens”. Nu în zădar, în toate actele internaționale de rând cu proclamarea drepturilor omului se subliniază obligativitatea respectării demnității umane. Anume din considerentele de mai sus, susținem că trebuie protejată și demnitatea fizică într-o egală măsură cu demnitatea morală.

Fiecare națiune își are comorile sale naționale, care îi determină identitatea, dar și demnitatea națională, care e legată de sentimentul național, de datinile strămoșești, de patrimoniul cultural, de limbă, etc. Demnitatea națională corelează direct cu iubirea față de țară și de neam, față de pământ natal. Fiecare popor trebuie să fie apreciat ca identitate națională și respectat în concertul popoarelor lumii. Respect și reciprocitate, iată caracteristicile de bază ale demnității naționale.

În încheiere, parafrazând cuvintele domnului Adrian Năstase [6], care a considerat drepturile omului – religie a sfârșitului de secol, consider că drepturile personalității vor constitui o religie a mileniului trei. Numai cu o personalitate umană multilateral dezvoltată, demnă atât din punct vedere moral cât și fizic, care-și știe și chiar conștientizează valoarea sa inedită, se poate pași într-un nou secol, nou mileniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată și proclamată de Adunarea Generală a ONU prin rezoluția 217 A (III) din 10 decembrie 1948.
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, în vigoare din 17.08.1994.
3. Codul civil al Republicii Moldova nr.1107-XV din 6 iunie 2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.82-86 din 22 iunie 2002. A fost pus în aplicare prin Legea nr.1125 – XV din 13 iunie 2002. Conform Legii nr.1565-XV Codul civil a intrat în vigoare la data punerii în aplicare a Codului de procedură civilă a Republicii Moldova.
4. Cojocariu M., Strategii educaționale centrate pe beneficiarul învățării. Constructivism și practici eficiente, Bacău: Alma Mater, 2010.
5. Loghin Octavian și Tudorel Toader, Drept penal român: partea specială, București: Casa de editură și presă „Șansa” S.R.L., 1994.
6. Năstase Adrian, Drepturile omului, religie a sfârșitului de secol, București: Institutul român pentru Drepturile Omului, 1992.
7. Pârțac Olivia, Apărarea onoarei, demnității și reputației profesionale în Republica Moldova, Chișinău: Î.S.F.E.P. „Tipografia Centrală”, 2005.
8. Turuianu Corneliu, Infracțiuni contra demnității persoanei, București: Editura Științifică, 1974.

REFLECȚII ASUPRA CORAPORTULUI JUSTIȚIEI CONSTITUȚIONALE CU PUTEREA EXECUTIVĂ

*Tatiana GHERGHELEGIU,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

The article includes a brief analysis of the relationship between the Constitutional Court and the executive, the authorities that represent it - the President of the Republic of Moldova and the Government. Based on the legislation in force, attention is drawn to the competence of the Constitutional Court to verify the constitutionality of the decrees of the President of the Republic of Moldova and of the Government decisions, which by their nature are normative acts subordinated to the law. Starting from this particularity, as well as from the competence in the field of the Romanian Constitutional Court, it is concluded that these categories of normative acts (of administrative nature) must not be subject to the control of constitutionality, but only to the control of legality.

Keywords: *Constitutional Court, executive power, President of the Republic of Moldova, Government, decree, decision, normative act, administrative act, control of legality, control of constitutionality.*

În general, activitatea curților constituționale din cadrul statelor noilor democrații (din rândul cărora face parte și statul nostru) a avut și continuă să aibă un rol pozitiv în formarea și consolidarea instituțiilor democratice ale societății și a statului de drept, în realizarea principiului constituțional de respectare a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, a principiului răspunderii reciproce a statului și a cetățeanului, în consolidarea standardelor juridice în domeniul organizării și funcționării statului de drept [4, p. 142].

În concret, instanțelor de jurisdicție constituțională le revine un scop major ce constă în asigurarea și garantarea legalității constituționale (prin realizarea unor asemenea funcții precum: interpretarea Constituției, exercitarea controlului constituționalității, protecția constituțională a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, asigurarea principiului separației și colaborării puterilor în stat), precum și în restabilirea legalității constituționale în caz de încălcare a acesteia. În fine, de modul și nivelul în care este realizat acest scop de către Curtea Constituțională depinde starea ordinii constituționale din cadrul statului, impactul Constituției asupra relațiilor sociale și viitorul statului de drept pe care îl proclamă aceasta.

În contextul dat, merită atenție problema coraportului justiției constituționale cu puterea executivă. Abordarea acesteia considerăm că necesită a fi inițiată cu precizarea faptului că de competența exponentului principal al acestei puteri (Guvernul) ține numirea a doi judecători în componența Curții Constituționale (potrivit art. 136 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova [2] și art. 6 alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994 [8]).

La rândul său, Curtea Constituțională este autoritatea competentă „să confirme rezultatele alegerii Președintelui Republicii Moldova și să valideze mandatul acestuia”, precum și „să constate circumstanțele care justifică demiterea Președintelui Republicii Moldova, interimatul funcției de Președinte, imposibilitatea Președintelui Republicii Moldova de a-și exercita atribuțiile mai mult de 60 de zile” (potrivit art. 135 alin. (1) lit. e) și f) din Constituția Republicii Moldova și art. 4 alin. (1) lit. e) și f) din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994).

Prin exercitarea acestor atribuții, Curtea intervine ca un garant al respectării separației puterilor în stat, ca principiu fundamental de natură constituțională.

Referindu-ne la funcția justiției constituționale de asigurare a supremației Constituției, precizăm că și în acest context poate fi atestat un impact al acesteia asupra puterii executive. În concret, menționăm că Curtea Constituțională este investită cu atribuția exercitării controlului constituționalității actelor ambilor exponenți ai puterii executive: Președintele Republicii Moldova și Guvernul Republicii Moldova.

În acest sens, potrivit art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova, Curtea Constituțională „exercită, la sesizare, controlul constituționalității (...) decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, (...). Aceeași competență o atestăm reglementată (în formulă identică) și în art. 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale [1].

Interesant este că la acest capitol Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994 conține dispoziții ușor diferite. Astfel, potrivit art. 4 alin. (1) lit. a) din această lege, Curtea Constituțională: „exercită la sesizare controlul constituționalității (...) decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, (...)”. Observăm deci, că de această dată este prevăzută competența Curții de a verifica constituționalitatea dispozițiilor Guvernului în locul ordonanțelor, adoptate de către acesta.

Din start ținem să menționăm că din interpretarea coroborată a normelor enunțate nu trebuie de dedus faptul că Curtea Constituțională ar fi competentă să verifice constituționalitatea hotărârilor, ordonanțelor și dispozițiilor Guvernului. Din contra, constatăm că aceste prevederi normative din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994 nu doar contravin normelor constituționale (citate), ci conțin o eroare normativă, întrucât, în general, dispozițiile Guvernului nu pot fi supuse controlului constituționalității, pornind mai ales de la natura lor juridică.

Pentru a argumenta această poziție, considerăm necesar a da răspuns la următoarea întrebare – ce reprezintă dispozițiile Guvernului? Răspunsul poate fi atestat în următoarele acte normative:

- Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017 [7], care în art. 6 lit. d) enumeră actele normative adoptate de către Guvern: „hotărârile și ordonanțele Guvernului”, fapt ce sugerează că dispozițiile Guvernului nu sunt acte normative;

- Legea cu privire la Guvern nr. 136/2017 [9], care în art. 39 stipulează: „Dispozițiile Guvernului se emit de către Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.” În esență, norma citată confirmă ideea că dispozițiile Guvernului nu sunt acte normative, întrucât prin intermediul lor se reglementează activitatea internă a Guvernului.

Pe cale de consecință, conchidem că dispozițiile Guvernului nu pot fi supuse controlului constituționalității (întrucât nu dispun de caracter normativ, mai ales în sensul Legii cu privire la actele normative nr. 100/2017), ceea ce confirmă constatarea expusă mai sus că în textul Legii cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994 s-a admis o eroare, care necesită remediere prin ajustarea dispoziției citate la textul Constituției Republicii Moldova (art. 135 alin. (1) lit. a), conform căruia Curtea Constituțională este competentă să verifice constituționalitatea hotărârilor și ordonanțelor Guvernului.

Tot în același context, ținem să atragem atenția la faptul că în plan comparativ, spre deosebire de Curtea Constituțională din Republica Moldova, Curtea Constituțională din România (potrivit art. 146 din Constituția României [3]) exercită doar controlul constituționalității „legilor, a regulamentelor Parlamentului și a ordonanțelor Guvernului”, precum și a „tratatelor sau altor acorduri internaționale”. Deci, Curtea Constituțională din România nu verifică constituționalitatea decretelor Șefului de stat și a hotărârilor Guvernului. De competența acestei instanțe ține doar verificarea constituționalității actelor normative ce au statut de lege și a celor ce sunt egaleate după forța juridică cu acestea (ordonanțele Guvernului), fiind excluse astfel actele normative cu caracter administrativ (subordonate legii).

În opinia noastră [5, p. 76-77], este o abordare corectă, întrucât, în general, doctrina explică și argumentează destul de clar că legile pot fi verificate sub aspectul constituționalității (ceea ce ține de competența Curții Constituționale), iar actele normative subordonate legii pot fi verificate sub aspectul legalității (ceea ce ține de competența instanțelor de judecată). Or, privind dintr-o altă perspectivă, ce ar însemna constatarea neconstituționalității unei hotărâri de Guvern? Evident, aceasta ar implica și neconstituționalitatea legii în baza căreia aceasta a fost adoptată și executarea căreia o organizează și o asigură.

Un ultim aspect important ce necesită atenție în contextul analizei noastre, ține de rolul puterii executive în asigurarea executării actelor justiției constituționale. Relevant în acest sens este art. 281 din Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994 (cu denumirea marginală – „Obligația autorităților publice privind executarea actelor Curții Constituționale”), care prevede:

„(1) Guvernul, în termen de cel mult 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituțio-

nale, prezintă Parlamentului proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale. Proiectul de lege respectiv va fi examinat de Parlament în mod prioritar.

(2) Președintele Republicii Moldova sau Guvernul, în termen de 2 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, modifică și completează sau abrogă actul sau unele părți ale acestuia declarate neconstituționale și, după caz, emite sau adoptă un act nou.

(4) Observațiile (constatările) Curții Constituționale privind lacunele (omisiunile) reglementărilor normative, datorate nerealizării unor prevederi constituționale, indicate în adresă, urmează să fie examinate de instanța vizată, care în termen de cel mult 3 luni, va informa Curtea Constituțională despre rezultatele examinării.”

Din aceste prevederi normative putem deduce următoarele:

- în cazul constatării neconstituționalității legilor, Guvernului îi revine „obligația de a prezenta Parlamentului, în termen de cel mult 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale”, iar

- în cazul constatării neconstituționalității decretelor Președintelui sau hotărârilor/ordonanțelor Guvernului, Președintele Republicii Moldova sau Guvernul sunt „obligați”, în termen de 2 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, să modifice și completeze sau să abroge actul sau unele părți ale acestuia declarate neconstituționale sau, după caz, să emită/adopte un act nou.

Pornind de la aceste „obligații”, prevăzute pentru exponenții puterii executive, se poate conchide că Curtea Constituțională a Republicii Moldova nu-și asumă nicio responsabilitate pentru modul în care intervine în creația legislativă (ca legiuitor negativ), prin declararea neconstituționalității actelor, precum și pentru vidul legislativ creat ca rezultat, sugerând că unica soluție în acest caz este intervenția rapidă a legiuitorului și a puterii executive [6, p. 62] în scopul ajustării actelor sale.

Totodată, „obligația” autorităților enunțate de a abroga actele declarate (total sau parțial) neconstituționale este lipsită de logică, întrucât prin însăși efectul declarării neconstituționalității acestora ele își pierd forța juridică, nefiind necesare alte acțiuni din partea autorităților emitente ale acestora [6, p. 63]. În acest sens, relevante sunt prevederile art. 74 alin. (1) din Legea cu privire la actele normative nr. 100/2017, potrivit cărora: „Acțiunea actului normativ încetează dacă: a) actul este abrogat; b) actul este declarat neconstituțional...”. La acest capitol, în doctrină se și menționează că deciziile prin care se constată neconstituționalitatea este „o formă atipică de abrogare” a actelor juridice [10, p. 41-42].

Dincolo de cele menționate, considerăm că în doctrină destul de just se subliniază [6, p. 63] că intervenția pe acest plan a autorităților emitente (legislative sau executive) după constatarea neconstituționalității nu trebuie să aibă un caracter obligatoriu (fiind vorba doar despre un drept), întrucât aceasta per ansamblu transformă Curtea Constituțională dintr-un „legiuitor negativ”, în unul „pozitiv”, statut ce-i permite să verifice în ce măsură autoritățile puterii legislative și executive își onorează astfel de obligații și să intervină cu alte sancțiuni în adresa acestora, ceea ce, cu regret, s-a și întâmplat în realitate în ultimul deceniu.

Generalizând asupra problemei analizate, ținem să subliniem că la capitolul competenței Curții Constituționale de a cenzura constituțional actele normative ale exponenților puterii executive, impactul justiției constituționale trebuie să se limiteze exclusiv la constatarea constituționalității sau neconstituționalității acestora. În ultimul caz, efectul juridic survenit – lipsirea de forță juridică a actelor declarate neconstituționale (potrivit art. 7 alin. (2) din Constituție), este suficient pentru asigurarea supremației Constituției de către justiția constituțională.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16-06-1995. Monitorul Oficial nr. 53-54 din 28-09-1995 (versiune actualizată prin Legea nr. 38 din 28.02.20, MO103/14.04.20 art. 176, în vigoare 14.05.20).

2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016 (actualizată prin Legea nr. 120 din 23.09.2021, MO238/01.10.21).

3. Constituția României din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003). Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991. Republicată în MO nr. 767 din 31 octombrie 2003. http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_1&par1=5#t5c0s0sba142.

4. Gherghelegiu T., Butucea E. Justiția constituțională – garanție fundamentală a respectării drepturilor omului. În: Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, materialele mesei rotunde cu participare internațională din 8 decembrie 2020. Chișinău: AAP, 2021, pp. 138-143.

5. Gherghelegiu T., Costachi Gh. Scopul și atribuțiile Curții Constituționale din Republica Moldova și România. Scientific Collection „InterConf”, (65): with the Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference „Global and Regional Aspects of Sustainable Development” (July 6-8, 2021). Copenhagen, Denmark: Berlitz Forlag, 2021, pp. 72-82.

6. Iacob I. Interpretarea Constituției: între necesitate, limite și riscuri. Revista Națională de Drept, 2020, nr. 2, p. 53-74.

7. Legea cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017. Monitorul Oficial nr. 7-17 din 12.01.2018.

8. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13-12-1994. Monitorul Oficial nr. 08 din 07-02-1995 (versiune actualizată prin Legea nr. 5 din 06.02.20, MO63-68/28.02.20 art. 48; n vigoare 28.03.20).

9. Legea cu privire la Guvern nr. 1 136 din 07.07.2017. Monitorul Oficial nr. 252 cu privire la Guvern din 19.07.2017.

10. Muraru I., Constantinescu M., Tănăsescu E. S., Enache M., Iancu Gh. Interpretarea Constituției: doctrină și practică. București: Lumina Lex, 2002, p. 41-42.

ASPECTS AND FIELDS OF THE ARAB-ISRAELI CONFLICT

Bader KABAHA,
PhD student, Academy of Public Administration

SUMMARY

The Arab-Israeli conflict is one of the most prolonged historical conflicts - more than fifty years in a row - that the contemporary world has known. Of course, the roots and sources of the conflict extend to the late nineteenth century until the establishment of the Zionist entity in Palestine in 1948. It includes various strategic, political, military, economic, cultural and other aspects, as well as extensive use by the Zionist faith of myths and religious claims based on misrepresentation and the fabrication of religious facts of the Torah and the Talmud and other interpretations. Distorted religious Zionist project that blended with the leaders of the ideological dogma of secularism for this project and Mcoladtha key.

Keywords: Arab-Israeli Conflict, Occupation, Peace process, Settlements, Cold war, Zionism, PLO, Palestinian Authority

Introduction. Israeli anomalies in concepts. On the other hand, Israel is unique in the context of this conflict to adopt anomalous and unique concepts of national security and the requirements of maintaining the existence and integrity of the territorial entity of Israel, as it is noted that all Israel's internal and external actions economically and politically are subject to the requirements of security where Israel's political and non-political choices always stem from the requirements of Israeli security. This perception, especially with the Post-Cold War world and the twenty-first century, in which economic geography replaced geopolitics or geopolitics, increased my work. Global and regional integration interactions on the basis of interdependence and economic and technical integration, while becoming known as new functionalities [1].

In addition, Israel is almost the only country in the world that insists on the complete restructuring of the main regional system and the surrounding sub-regional systems. It argues that it is absolutely necessary to blow up and remove the Arab regional system but also to break up the Arab national social entity, but also the fragmentation of the fabric. National Social Council for each Arab country separately. It is noted that all the political settlements that have been made between Israel and Egypt, Jordan and the Palestinian Authority are considered to be mined and tense, and contain more sources of tension for the return of the conflict than those of a permanent, comprehensive and stable settlement [3].

The highest and potential sources of threats remain between Arabs and Israel, where security and policy considerations play the greatest role in determining the direction of strategic interactions in the region [11]. The policies of most Arab countries and Israel have been characterized by an emphasis on intensive armaments and their high military spending. For the most part, the Arab-Israeli conflict has witnessed an ongoing arms race that stems primarily from Israel's role in fueling this race. It considers that the process of military modernization is an issue that does not stop and continues intensively even in the circumstances of negotiations and a peaceful settlement [2].

Despite the practical difficulty of establishing such an alliance, Israel insists on ensuring the Israeli army's superiority over the Arab and Islamic armies combined, in addition to seeking to ensure that there is no surprise, in the sense that Israel initiates to strike those who plan to attack it before doing so, within the framework of giving the highest priority to development. The Israeli Air Force continued to play its usual central role in the wars waged by Israel [5].

Israeli military technology. Israel has invested in the lessons of modern warfare such as the Second Gulf War and the Balkans, and is launching a new structure of military power that benefits from appalling changes in military technology. Thus, Israel seeks to reduce the size of the army and dispense with the size by improving the quality of training and armament, given that the large size of the army represents a huge burden on the Israeli economy. This effort was

practically embodied under the Labor government (1992-1996) in the 10-year plan (1992-2002) formulated by the Israeli military establishment for the modernization and development of the armed forces. Development under Ehud Barak's government (1999) also included a doubling of interest in the development of the Israeli security theory, which has traditionally been based on transferring war to enemy territory and occupying vital territories in preparation for adherence to it as a bargaining chip for a ceasefire and ensuring a settlement that would enable Israel to impose its conditions [11].

The nuclear dimension of the conflict and the dangers of the Israeli nuclear monopoly. The power imbalance between the Arabs and Israel is increasing, especially in the field of nuclear power. Israel, with French, German and American support, has been deprived of the majority of weapons of mass destruction weapons, especially nuclear weapons. The United States took advantage of the Iraqi invasion of Kuwait and the war [4]. The second Gulf to impose severe restrictions on the transfer of advanced military technology to the Arab countries, allegedly banning the deployment of missile technology and weapons of mass destruction was done in the initiative of former US President George Bush in May 1991, and followed the approach of Britain. On the other hand, the United States is putting strong pressure on China, Russia, North Korea and other countries for not supplying Arab countries with advanced missiles and nuclear materials [8]. Advanced command and control, leading to increased exposure of Arab countries to Israel, which has received many advantages from its strategic alliance with the United States and acquired the American advanced missile. The development of the Kunduz-2 missile project between Egypt, Iraq and Argentina was suspended and officially halted, along with the destruction of Iraqi ballistic missile launchers and missile production facilities during the Second Gulf War, and the completion of the destruction of Iraqi military capabilities by UN inspection teams. , Which increased the military imbalance in favor of Israel [9].

Israeli conditions and American support. Although Israel still refuses to join the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), it proposes its terms and conditions for a nuclear-weapon-free zone in the Middle East. Not only did it sign peace treaties with all Arab countries, Iran on the one hand, and Israel on the other, but also broad cooperation between them and all countries in the region. Therefore, since the Madrid Conference, Israel has refused to include the nuclear problem on the agenda of negotiations, including multilateral negotiations. It is worth mentioning that Washington has provided Israel with most means of carrying and delivering nuclear weapons, and the strategic alliance between them since the early eighties until now has supported the Israeli nuclear program [10]. The technology of nuclear equipment contained in the Israeli nuclear project is American-made. Although Washington did not agree to Israel's declaration of a nuclear state, it provided adequate assistance in this regard, which led to the development of its nuclear capabilities to a great extent. In this regard, the US Congress has created legal exceptions to the obligations and requirements of the NPT, even Washington considers Israel's nuclear arsenal part of its nuclear arsenal. Washington finds Israel's possession of nuclear weapons in support of its strategic function within the framework of the coalition that includes them, while Washington strongly rejects any intention or attempt by any Arab country to acquire nuclear weapons. And nuclear capabilities [1].

The economic dimension and the plight of the growing economic gap. Recent developments in the concepts and policies of development, especially sustainable development and human resources development, reveal the growing economic gap between the Arabs and Israel in favor of the latter, in addition to that investment in development and technology and spending on scientific research is witnessing a significant decline in the Arab side due to development policies that rely on the export of materials. In addition, the majority of Arab countries are still dependent on external resources mainly, ie, they do not depend on local capacities and national resources, but are affected by circumstances. The international environment such as oil exports, tourism, remittances of workers abroad, foreign aid, foreign loans, and sea lanes such as the Suez Canal [7].

The water dimension in the conflict and the dangers of Israeli looting of Arab water. Most Arab countries suffer from a serious shortage of available water resources, whether for domestic

purposes, agriculture or industry, due to several factors, including the occurrence of the Arab world in arid and semi-arid areas, misuse, the absence of effective water resources development policies and, of course, Israeli control over the main water sources in Jordan, Palestine and Syria [6]. If the water balance is disrupted to the benefit of the Arabs, this imbalance is increased with the continued Israeli ingestion of Arab water resources, since the Zionist project itself was linking between before the establishment of Israel between the land and water and its expansion was coupled with water resources, as was associated with the expropriation of Palestinian land and the escalating Zionist settlement control Israeli restrictions on water resources in the Occupied Territories, severe restrictions on their use by Arab citizens and the release of settlers' hand in consumption [10].

Israel's occupation of all of Palestine with the 1967 aggression enabled Tel Aviv to complete control of the water resources of Jerusalem, the West Bank and Gaza. According to Military Order 158 of 1967 in the Gaza Strip and Military Order 281 of 1968 in the West Bank, the water was considered to be owned by Israel and under the control of military rule. No one is allowed to own or operate water installations except with the permission of the military commander of the area. This applies to all wells, including those that existed prior to the 1967 aggression. Thus, Israel has permanently prohibited drilling wells in areas adjacent to the Armistice Line in the West Bank and Gaza, in addition to prohibiting the use of the Jordan River [2].

On the pretext of security reasons, Israel also imposed restrictions on the pumping of water from wells and set meters to measure the amount of water pumped, but set the total allowable consumption in the West Bank to no more than 100-120 million cubic meters annually, and Israel gets 40% of its needs from Water from the West Bank and Gaza West Bank alone contributed about 25% of these needs [1]. Israel considers the West Bank not only as a strategic military depth, but also as a strategic depth for absorbing more new immigrants due to considerations of providing them with the necessary water, especially since Israel has depleted much of the groundwater resources in occupied Palestine in 1948. Moreover, Israeli governments have been extracting water from If the amount of water available annually in the West Bank is estimated at 1.9 billion cubic meters, Israel seizes about 1.7 billion cubic meters and Israel has refused to allow the Arab municipalities such as Ramallah are digging wells unless they supply nearby settlements and Israel controls the water network, even in Area A under the Palestinian Authority [6].

Israeli settlement: Strategic and demographic functions. Israeli settlement is coupled with the concept of Zionist ideological necessity and a military strategy to ensure Israel's control over the area west of the Jordan River. Moshe Dayan, a senior official in charge of settlement policy, said, „These settlements are important, not because they can guarantee security more than the army, but because without them we would not be able to keep the army in those areas. Without these settlements the IDF would be an army.” A foreigner „governs a” foreign people „instead of an army that defends the right of its citizens to live on their land in peace and security!” More than a third of a century later, the terrorist Sharon, prime minister at the beginning of 2001, repeated the same meaning by saying that had it not been for the settlements in the West Bank, the army would have left [8, 9].

Indeed, Yasser Arafat did not insist on the need to include settlement in the Oslo Accords, and that was one of the reasons for the resignation of Dr. Haider Abdel Shafi, then head of the Palestinian delegation. While the number of Zionist settlers in 1978 under Menachem Begin was no more than 50,000, by the end of 2001 it had reached 400,000 Zionists distributed over 200 settlement blocs in the West Bank, Gaza and East Jerusalem. It is worth mentioning that there are vacant units enough for three or four years to come. It is also undeniable that the settlement expansion project is a national project for the Israelis, which means that it is difficult to force Israel to freeze settlements through negotiations alone. There is also a need for Arab-Palestinian military action with continued resistance, especially in light of the fading of the American reservation on settlement construction since the administration [8].

It is noteworthy that the policy of continuous expropriation of Arab lands and houses increased ferociously after the signing of the Oslo Accords. It was estimated that the average monthly expropriation during the years of the first intifada amounted to 4,700 dunums after the Madrid

Conference to 2500 dunums. In the period from 13/9/1993 to 3/10/1994, more than 67 thousand dunums of West Bank land, 7541 dunums were settled and the number of settlers increased from 112 thousand to 140 thousand in the West Bank alone. It is evident that settlements and heavily armed settlers constitute a very important strategic depth for Israel in any confrontation. Moreover, Israel inserted what it called settler property during the Camp David negotiations in the summer of 2000 as an integral part of its negotiating tools to compensate Palestinian refugees for lost property [5].

Cultural and cultural dimensions of conflict. Cultural and civilizational vitality is considered one of the most important contemporary standards for measuring the ability of continuous progress. Until recently, Arab countries in general were characterized by positive cultural values, including tolerance, deep feelings of goodness, hatred of violence, family cohesion, high religiosity, solidarity and social cohesion [3]. The last quarter of the twentieth century of a kind of violent disorder that negatively affected the traditional social cohesion and religious and cultural tolerance and the cohesion of the social fabric in the spread of manifestations of sectarian strife, intolerance, inertia and religious and cultural extremism, which contributed to the Self-immunity and social stability in income, reputation and prestige abroad and of course weakening the will to achieve progress along with the stalemate of political development and the permeation of Arab authoritarian regimes over society, in addition to the fact that Arab countries have not yet recognized that science and technology are essential elements of culture, The current Arab cultural reality continues to live in a state of duality between traditional and modern, where Western modernity is traditionally consumed purely at the same time, and there is a medieval Arab Islamic reference that governs the Arab vision of the world, which weakened cultural independence. Waves of cultural penetration [4, 8].

Conclusion. Since the Six Day War, and even more so since the Oslo Accords were signed between Israel and the PLO in 1993, the Israeli-Palestinian conflict was a major issue in the political, public and media discourse in Israel. The issue arises at times, as a result of the existence or absence of violent events and political processes. The Israeli discourse on the subject crosses society nationally, religiously and politically, and involves emotional, practical, national, historical, religious and security considerations. The involvement of Israeli public opinion in relation to the Israeli-Palestinian conflict is high, and especially in relation to the implications of the ongoing conflict on the Israeli reality and the ongoing debate over formulas for resolving it. Public opinion research addresses various aspects of the issue as early as the Six Day War, because any substantive discussion of the Israeli-Palestinian conflict must take into account the great complexity of public opinion on the issue [11].

The issue of the Israeli-Palestinian conflict. There is an extensive database of questions about it that spans decades and allows for an in-depth examination of processes in public opinion. It turns out that public opinion on the issue of conflict is complex, but consistent and has internal logic over time. Public opinion on the Israeli-Palestinian conflict has been fairly stable and consistent over the years. The majority of the public expressed opposition to the continuation of the existing situation, was interested in a settlement and separation from the Palestinians and was even willing to evacuate some of the localities beyond the Green Line. Over time, it seems that the Oslo process is perceived by the public as a failure, but the main idea behind it is recognized and supported by the public [1, 2, 3, 11].

On the other hand, the public does not believe that a solution to the conflict can be reached and a large part of it believes that in practice, the status quo will remain the same. In light of the fact that the majority of the public was interested in a solution based on the separation of the two peoples on the basis of the „two states”, and that only a small part supported the continuation of the status quo, but only a minority believed a peace agreement with the Palestinians Helplessness in public. That is, the majority of the public was interested in change, but does not think it is possible. In the short term, the desire for separation of any kind has increased following a crisis and as a means of dealing with the security threat [11]. This happened, for example, in the wake of the first intifada, after the wave of suicide bombings in the 1990s. These events illustrated the dangers and prices involved in Israeli control of the territories. Not only did the control

not ensure order in the territories themselves, but also did not prevent the commission of acts of terrorism within the Green Line itself [1, 3]. That is, support for separation is considered a means of maintaining security. In the long run, the main explanation for the public's desire for separation is the clear and unequivocal weight of demographic considerations versus geographical considerations. The value „state with a Jewish majority” has over time become the most important thing in the eyes of the public, and in the last decade has become the dominant value for most segments of the population. In contrast, the level of support for the „Greater Land of Israel” value, which is the antithesis of separation from the Palestinians, was the lowest of the values. However, a number of critical barriers, including perceptions, beliefs, attitudes and feelings in Israeli society, constitute an obstacle to resolving the Israeli-Palestinian conflict [3, 1, 11].

The first barrier is the high ability of the public to contain the existing situation, to the extent that it is perceived by him as reasonable, because Israeli society moves between poles. On the one hand, she has become accustomed to „living on a sword,” and a constant sense of threat and fear of terror and future military confrontations accompanies her. On the other hand, consistently for years, these concerns balance with society's great confidence in the state's ability to deal with the threats and challenges it faces, and it is optimistic about the state's situation from a national security perspective. The second barrier is the deep-seated controversy over the conflict over its historical, national, religious, and security aspects. The Israeli-Palestinian conflict is considered a divisive factor in Israeli society, and indeed there are significant differences in demographic segmentation according to the level of religiosity and political affiliation. This situation may on the one hand be an opportunity for the leadership, which can shape policy as it pleases, but in most cases it may lead to a political stalemate and paralysis of the political system, which will find it difficult to decide here or there. The third barrier is the low level of trust in the Palestinians and their desire for peace, and especially the high level of public opinion suspicion regarding the real purpose of the Palestinians. There is still a fear in the Israeli consciousness of an Arab commitment to the destruction of Israel [1, 11].

The barriers described are more related to fear and apprehension, and therefore make it difficult to make significant moves toward resolving the Israeli-Palestinian conflict, and may even block the way to a solution. The data highlight the gap between the public's fear and apprehension and their hope and dream. Fear is a negative emotion that communicates more with the present, while hope is a positive emotion that communicates with the desired. Fear acts quickly on human beings while the formation of hope involves a complex cognitive process, which requires time and effort. As a rule, the dominance of fear reduces the chance of hope being awakened [11].

BIBLIOGRAPHY

1. Awad, M. The Israeli strategy to normalize relations with Arab countries [Arabic]. National Culture Series No. (16) Beirut: Center for Arab Unity Studies, 1988.
2. Bar-Tal, D. Living with the conflict, a psychological-social analysis of Jewish society in Israel [Hebrew]. Ch: Carmel, 2007, 414 p. ISBN- 9789654077538.
3. Barzili, G. The political and legal culture in Israel [Hebrew]. Ch: The open University, 2003, 218 p. ISBN- 10495-001-9.
4. Ben-Ami, Shlomo. Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy. New York: Oxford University Press, 2006.
5. Ben Meer, Y. & Shar, G. Separation from the Palestinians - Public Opinion in Israel [Hebrew]. Ch: Institute for national security researches, 2014, 337 p. ISBN- 978-965-92620-9-0.
6. Benvenisti, Meron. Intimate Enemies: Jews and Arabs in a Shared Land. Berkeley, CA: University of California Press, 1995.
7. Bickerton, Ian J. & Carla L. Klausner. A Concise History of the Arab-Israeli Conflict. 4th ed. Prentice Hall, 2001.
8. Isreali, Z. the national security index- Trends in Israeli public opinion. Ch: Institute for National Security Studies, 2020, 232 p. ISBN: 978-965-92750-8-3.
9. Thabet, A. The Arab-Israeli Conflict - Middle East Studies [Arabic]. Al-Jazeera studies center.

10. The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1999-2000*. London: Oxford University Press for The International Institute for Strategic Studies, October 1999, p. 300-301.

11. Wasel, A. *The Israeli-Arab conflict- Biography and Memories of lieutenant general* [Arabic]. Alshrooque library, 2002.

LACUNELE NORMATIVE ÎN ASIGURAREA COOPERĂRII POLIȚIENEȘTI INTERNAȚIONALE ÎN CONTEXTUL PERSPECTIVEI DE INTEGRARE EUROPEANĂ A REPUBLICII MOLDOVA

Cristina LESNIC,

*doctorandă, Școala doctorală în drept, științe politice și administrative
a Consorțiului instituțiilor de învățământ*

Academia de Studii Economice a Moldovei (ASEM)

și Universitatea de Studii Politice și Economice Europene „Constantin Stere” (USPEE)

SUMMARY

The architecture of the security threats and challenges that we all face is completely different today from even a few years ago: impact of transnational organized crime, or the challenges due to the new technologies, artificial intelligence, political instability on international level. These are all security issues, probably the most pressing issues of our times. And yet, they all go beyond the traditional domains of security and defense policy. None of the security challenges our world/people face today can be effectively addressed with a purely standard approach.

International police cooperation is a platform creating a safer environment for sustainable development between the countries. The Republic of Moldova is cooperating on the national, regional, and international levels via different channels, such as international police organizations, liaison officers or home security attaché or special structures of law enforcement agencies.

Keywords: *police cooperation, law enforcement, international treaties, gaps, threats, risks, security.*

Cooperarea polițienească internațională este o platformă de comunicare, informare, schimb de informații, precum și investigare, pusă la dispoziția statelor pentru a contribui la realizarea actului de justiție.

De-a lungul timpului, metodele și formele de cooperare polițienească se diversifică, iar statele prin intermediul organelor de drept sau autorităților de aplicare ale legii își modifică, revizuiesc sau își adaptează politicile în domeniu, instrumentele juridice naționale sau internaționale, precum și formele de cooperare.

Datorită complexității, sensibilității cazurilor investigate, altor particularități, actorii cooperării polițienești internaționale trebuie să aleagă cele mai eficiente și efective instrumente de cooperare care să le aducă rezultatul scontat.

De cele mai dese ori, pentru a face față amenințărilor și riscurilor la adresa securității, apărării și ordinii de drept, trebuie să se țină cont și de specificul jurisdicției, de sistemul de drept continental sau common-law, precum și de angajamentele asumate pe plan național și internațional.

Arhitectura securității la nivelul Republicii Moldova, dar și pe plan regional și internațional cunoaște noi valențe în materie de amenințări și riscuri, cauzate de noile tehnologii informaționale, inteligența artificială, nivelul criminalității transnaționale organizate, instabilitatea politică, dar și de escaladare a conflictelor nesoluționate în regiune. Aceste subiecte de securitate exced doar o abordare standard. Or, datorită multiplilor factori de ordin intern și extern, care sfidează ordinea legală și reduce din perspectiva autorităților de aplicare ale legii de a fi eficiente, sunt necesare măsuri și acțiuni adiționale.

Cadrul normativ național, instituțional și organizațional este conservator și este adaptat foarte greu la necesitățile, provocările și amenințările reale și imediate ale societății noastre. În această perspectivă, este necesar de menționat că Republica Moldova, deși nu este membră a Uniunii Europene, beneficiază de anumite instrumente polițienești, ca rezultat al obținerii regimului liberalizat de vize și semnării unor acorduri adiționale cu Europol.

Documentele de politici strategice ale Republicii Moldova înglobează selectiv sau nu mai au

un caracter pe deplin incluziv, care ar include un cadru unic și uniform pentru tot sectorul cooperării polițienești din Republica Moldova.

Un moment de referință în procesul de integrare europeană este premisa de a avea o legislație eficientă, funcțională și puternică, or, domeniul afacerilor interne este dimensiunea crucială pentru procesul de integrare europeană. Mobilizarea la nivel național trebuie să fie pas în pas cu noile manifestări de fenomene infracționale transnaționale.

Analizând cadrul normativ național în materie de cooperare polițienească internațională, se pot desprinde câteva aspecte ce necesită a fi luate în considerație.

Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne stabilește, printre funcțiile de bază, „colaborarea, în conformitate cu legislația națională, cu instituții de profil din străinătate” pe diferite domenii ale activității afacerilor interne, printre care migrație, frontieră, ordine publică și securitate, prevenirea și combaterea criminalității, rezerve materiale, etc și „asigură realizarea actelor normative și implementarea tratatelor internaționale ale Republicii Moldova în domeniile de competență” [1].

La nivel de legislație națională nu există un act normativ la nivel de lege sau hotărâre de Guvern care ar reglementa cooperarea polițienească internațională și ar stabili obiectivele, prioritățile, autoritățile responsabile, formele de cooperare, metodele de cooperare, responsabilitățile autorităților naționale, inclusiv alte aspecte relevante. Pe de altă parte, norme juridice diferențiate privind cooperarea polițienească internațională sunt formalizate în tratate internaționale bilaterale sau multilaterale, în angajamentele internaționale la diferite nivele ale puterii de stat, în actele de asociere sau aderare la organizații internaționale în materie, precum Interpol, Europol, SELEC, etc.

O lacună ce necesită a fi evidențiată este lipsa, la etapa actuală, a unui document de politici publice, ce ar avea ca obiect de reglementare cooperarea polițienească internațională.

Astfel, în absența unei legi speciale sau unui alt act normativ național destinat cooperării polițienești internaționale, precum și a unei strategii, program și plan de acțiuni aferent realizării cooperării polițienești internaționale, obiectivele și prioritățile organelor de drept sau autorităților de aplicare a legii au un caracter neuniform și sunt supuse adaptării unui parcurs incert, care derivă din acțiuni selective ce pot fi coroborate sporadic din alte acte normative.

Este de notat, că, actualmente, nicio strategie națională în domeniul securității nu este aprobată la nivel de țară, iar Strategia securității naționale a Republicii Moldova din anul 2011 a expirat demult. Acest vid are un impact direct asupra ordinii de drept și a securității statului în identificarea priorităților, amenințărilor, riscurilor și măsurilor asociate reducerii și eliminării acestora.

Legea nr. 371/2007 cu privire la asistența juridică internațională în materia penală nu cuprinde activitățile specifice polițienești, or acest act juridic are drept scop și domeniu de reglementare procedurile și acțiunile procesuale în speța unei cauze penale deja intentate, or, acțiunile de cooperare polițienească pot începe și înainte de pronirea unui cauze penale[2].

O astfel de abordare în contextul parcursului de integrare europeană a Republicii Moldova pe segmentul afacerilor interne reduce din credibilitatea și sustenabilitatea politicilor guvernamentale și instituționale, dar și din perspectiva demersului de a face față evoluțiilor pe plan internațional.

Cadrul normativ în materie de cooperare polițienească a Republicii Moldova este completat prin tratate internaționale în cadrul Comunității Statelor Independente, Consiliului Europei, cu OIPC Interpol, Europol, SELEC, Frontex, tratate internaționale bilaterale, angajamente internaționale.

Unul dintre angajamentele internaționale ale Republicii Moldova este și Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În acest context, Republica Moldova și-a luat angajamente: de prevenire și combatere a criminalității organizate, a corupției și a altor activități ilegale; cooperare bilaterală, regională și internațională între organele de asigurare a respectării legii, inclusiv consolidarea cooperării cu Oficiul European de Poliție (Europol); cooperare în domeniul prevenirii terorismului, în domeniul migrației, azilului, gestionării frontierelor; lupta împotriva drogurilor ilicite, spălării banilor [3].

Prin urmare, Republica Moldova a semnat Acordul privind cooperarea operațională și strategică cu Europol la 18 decembrie 2014 [4], având posibilitatea de a asigura schimbul securizat de date strategice și operaționale.

Obiectivul cooperării polițienești internaționale în sensul Uniunii Europene este privit ca „un element esențial care contribuie la transformarea Uniunii într-un spațiu de libertate, securitate și justiție, bazat pe respectarea drepturilor fundamentale” [5].

Schimbările inevitabile, mobilitatea migrațională, mobilitatea cibernetică, conflictul trans-nitrea și „zonele gri” din regiunea Europei centrale și de Est, etc., conturează un nou tablou situațional în domeniul afacerilor interne, din care trebuie să derive noi priorități ce trebuie să se regăsească în documentele strategice, or, procesul de ajustare a documentelor de politici și bugetarea acestora implică eforturi în timp, eforturi ale resurselor umane și efort intelectual.

Cooperarea polițienească poate cuprinde mai multe forme: bilaterală sau multilaterală, regională sau internațională, prin intermediul organizațiilor regionale sau internaționale de profil, sau prin intermediul ofițerului de legătură, sau atașatului de afaceri interne.

Există mai mulți factori care pot influența instituția cooperării polițienești internaționale. Nu toate structurile sau angajații Ministerului Afacerilor Interne au ca misiune de a fi actorii unei cooperări polițienești internaționale, or, unul dintre obiectivele unui act normativ special în acest domeniu este de a predefini și nivelul de autonomie a structurilor ce asigură cooperarea polițienească internațională, forma de cooperare polițienească strategică sau operațională, volumul schimbului de informații, limitele cooperării internaționale, rolul principiului reciprocității în cadrul acestei activități, protejarea informației care face obiectul acestei cooperări. Efectele centralizării sau descentralizării instituției cooperării polițienești internaționale depind de voința autorităților naționale.

Sub aspect organizațional, în cadrul Ministerului Afacerilor Interne instituția cooperării polițienești internaționale are o tendință spre centralizare la nivel de instituții-arme. Această tendință a fost moștenită din sistemul vechi de construcție a domeniului afacerilor interne.

O altă discrepanță ce poate fi observată sub aspectul cadrului legal este faptul că nu există niciun act normativ la nivel guvernamental sau instituțional, care ar reglementa specificul plasării la post în străinătate a ofițerilor de legătură sau atașatilor de afaceri interne, prin proceduri de personal bine definite. Nu există niciun mecanism definit cu privire la modul de identificare, selectare, promovare, instruire și plasare la post în străinătate a ofițerilor de legătură sau/și atașatilor afacerilor interne.

Numărul de posturi de ofițeri de legătură ai Republicii Moldova plasați la post în străinătate este foarte limitat, nu neapărat din considerații bugetare. În toate cazurile, ofițerii de legătură pe domeniul afacerilor interne ai Republicii Moldova sunt trimiși în misiune la organizațiile internaționale, precum Europol, SELEC și Biroul de coordonare a combaterii criminalității organizate din cadrul Comunității Statelor Independente. Numărul modest al reprezentanților Ministerului Afacerilor Interne nu reflectă pe deplin sinergia și efectele modernizării instituției cooperării polițienești internaționale în sensul în care securitatea costă investiții și resurse.

O observație argumentată ce poate fi invocată este faptul că Ministerul Afacerilor Interne nu dispune de o rețea a ofițerilor de legătură/atașați de afaceri interne acreditați pe lângă instituțiile similare polițienești ale altor state, iar acest lucru este cauzat la fel de imperfecțiunea legislației naționale în vigoare și lipsa unui mecanism legal instituționalizat.

Această experiență de cooperare polițienească internațională prin intermediul instituției ofițerilor de legătură sau atașatilor de afaceri interne este implementată plenar de țările vecine și statele-membre ale UE, în baza documentelor de cooperare dintre Ministerul Afacerilor Interne și instituțiile similare ale altor state de interes.

Un exemplu elocvent poate servi experiența României cu o rețea de atașați de afaceri interne, în număr de 24, trimiși în misiune permanentă în diverse state, asigurând cooperarea de profil în plan bilateral și multilateral cu partenerii din 34 de state [7], Belgia – 15 ofițeri de legătură, trimiși la post în străinătate [8]. O rețea largă a atașatilor de securitate internă o deține Franța, care dispune de 74 de servicii de securitate internă în cadrul ambasadelor sale amplasate peste hotare, fiind detașați 280 de polițiști și jandarmi și 18 experți în domeniul securității civile, ce acoperă arealul 157 de țări și 93 de ambasade [9].

Orice cooperare polițienească internațională devine eficientă în condițiile în care își lărgeste cadrul legal de cooperare, prin încheierea unor noi convenții, acorduri sau alte înțelegeri de coo-

perare, oferind legitimitate și un pilon legal acțiunilor polițienești [6]. În mod indirect, orice act juridic nou semnat este o consecință a cooperării polițienești internaționale.

Fără echivoc, orice cooperare polițienească internațională are la bază nivelul de credibilitate și reciprocitatea. Cooperarea polițienească contribuie la stabilirea unor reguli și norme internaționale de cooperare. Ambiția de cuantificare a anumitor rezultate este la fel legătura cauzală a unei cooperări polițienești intense.

Pentru a conferi legitimitate și legalitate acțiunilor de cooperare polițienească internațională, Ministerul Afacerilor Interne trebuie să asigure o cartografiere a cadrului legal național și a instrumentelor juridice naționale pentru a îmbunătăți baza normativă existentă în domeniu și de a reglementa noi instituții de cooperare polițienească, menite să faciliteze schimbul de informații, interacțiunea dintre instituțiile polițienești, să asigure îmbunătățirea calității funcției de reprezentare externă și să ofere un parcurs clar al priorităților și obiectivelor de cooperare.

1. Hotărârea Guvernului nr. 693/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne.

2. Legea nr. 371/2007 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală.

3. Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană, semnat la 28 iunie 2014, ratificat prin Legea nr. 112/2014 din 2 iulie 2014. <https://mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX%3A22014A0830%2801%29>

4. Acordul privind cooperarea operațională și strategică dintre Republica Moldova și Europol, semnat la 18 decembrie 2014.

5. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/156/police-cooperation>

6. Hartmut Aden, „Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices: un système spécifique de multi-level governance”, Cultures & Conflits [En ligne], 48 | hiver 2002, mis en ligne le 27 avril 2003, consulté le 11 novembre 2021. <http://journals.openedition.org/conflits/899>

7. <https://sisop.mai.gov.ro/reteaua-de-atasati-afaceri-interne>

8. https://grip.org/wp-content/uploads/2021/03/EC_2021-03-19_FR_GB-operations-belges-etrananger-tableau-annexe.pdf

9. <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Attaches-de-Securite-Interieure-un-reseau-unique-de-cooperation-policiere-internationale>

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 371/2007 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală, justice. <https://gov.md>

2. Legea nr. 112/2014 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. <https://justice.gov.md>

3. Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice. <https://justice.gov.md>

4. Hotărârea Guvernului nr. 693/2017 cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne. <https://justice.gov.md>

5. Hotărârea Guvernului nr. 504/2013 cu privire la modificarea și completarea Hotărârii de Guvern nr. 182/2010.

6. Acordul privind cooperarea operațională și strategică dintre Republica Moldova și Europol, semnat la 18 decembrie 2014

7. Acordul între Republica Moldova și Europol privind ofițerii de legătură, semnat la 11 martie 2013, or. Haga.

8. Acordul între Republica Moldova și Regatul Țărilor de Jos privind privilegiile și imunitățile ofițerilor de legătură detașați de Republica Moldova la Europol, semnat la 22 iulie 2014, or. Haga.

9. Hartmut Aden, „Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices : un système spécifique de multi-level governance”, Cultures & Conflits [En ligne], 48

| hiver 2002, mis en ligne le 27 avril 2003, consulté le 11 novembre 2021. <http://journals.openedition.org/conflits/899>; DOI: <https://doi.org/10.4000/conflits.899>

10. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/ro/sheet/156/police-cooperation>

11. <https://sisop.mai.gov.ro/reteaua-de-atasati-afaceri-interne>

12. https://grip.org/wp-content/uploads/2021/03/EC_2021-03-19_FR_GB-operations-belges-etrananger-tableau-annexe.pdf

13. <https://mobile.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Attaches-de-Securite-Interieure-un-reseau-unique-de-cooperation-policiere-internationale>

THE INSTITUTIONAL ANALYSIS OF THE PROCESS OF INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN THE ISRAELI SOCIETY

*Mirian BEN HAMOO,
doctorand, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Among the constitutive events and processes the State of Israel had in the immigrant integration process, we may observe events and times that were very significant to building the country to be economic – social – technologic power in the Middle East. The author decided to make historiographic presentation of the periods that present the beginning of the migration movement to Israel, migration in the state, and the migration process in modern times, since 1990 onwards. This analysis will show the organizational challenges along with characteristics, data and trends analysis in order to get organizational-economic-social updated status

Key words: immigration, educational system, immigration policy, national organizations.

Introduction. The state of Israel is a country based on immigration that half of its citizens immigrated and most of the rest are immigrants' children (second generation). However, the issue of immigrant integration in Israeli society, and all its aspects, was never systematically examined using uniform parameters and multi-annual comparison [1, p.62]. The basic assumption to immigrant integration success is that Israel is an immigrant society. Therefore, not only immigrant generation is coping with the integration issues, but also the second generation and the whole society. The reality and data show that some immigrant groups have integration problems in the second and third generation too.

Research results. Among the constitutive events and processes the State of Israel had in the immigrant integration process, we may observe events and times that were very significant to building the country to be economic – social – technologic power in the Middle East. One of the „comprehensive commitment” principals of the Israeli government implications is that treatment falls in the responsibility area of many institutions. The wide variety of assisting entities is reflected in the „immigrant guide” distributed by the ministry of integration, which details 15 powerful institutions the immigrant can address to get assistance, including the local bureau of the ministry of integration, the national security institute, the local authority, the immigrant organizations, the health maintenance organizations, employment coordinators of the ministry of integration, mortgage banks, the municipal collection department, the IDF recruitment bureaus, the student administration, and many others. Several main bodies are prominent: the government, the Jewish agency, local authorities and recently also voluntary bodies and immigrant associations [5].

In this context, we will succinctly analyze the activity of the main governmental institutions preoccupied with the integration of immigrants in the Israeli society. An important role is played by the Jewish agency – in which several organizational changes were made aimed for a more efficient process of immigrant integration in the Israeli society. While the immigration services are preoccupied with organizing the immigrants in the origin countries and transporting them to Israel, the integration department deals with the primary care for the immigrants in their arrival to Israel, including providing basic existence conditions as temporary housing and food in transition camps and comprehensive assistance in the first integration stage.

Other governmental institutions included in this process are: the ministry of integration, the ministry of construction and housing, the ministry of labor and others. These structures provide various services. Some are provided to all immigrants as integration basket and medical insurance; and some, as housing in caravans, welfare services and vocational training, are provided only to some of the immigrants – according to differential criteria.

It is important to mention the services provided by other governmental structures such as:

The national security institute which is preoccupied with the distribution of pensions for different social classes including children and people of old age; Ministry of education, preoccupied with teaching the immigrants the national language [3].

An important role in the integration process belongs to the local city authorities, which established integration centers for various social structures. These structures are directly involved in the integration of immigrants in the social communities of the city. The head of the integration headquarters is usually the mayor, or his deputy and it operates the city integration system with the assistance of the city departments.

The local integration system included information concentration of the immigrants, mediation and coordination between them and the community center and municipal institutions, organization of specific activities for the entire immigrant community (lectures, parties) and activities for specific groups of elderly immigrants, and single-parent families [4]. The integration coordinator was also responsible for communication with volunteer organizations and activating volunteers, adopting immigrant families by local families, social and cultural activities for the holidays and additional events.

The community centers have also provided various services to all immigrants – courses and informal education, special activities to all immigrants and to specific groups and were a center to volunteer activity of local population. In some cities, the city integration headquarters focused on immediate respond to problems. For example, employment problem: the headquarters encouraged factories to employ immigrants, searched for employment for immigrants (usually nonprofessional), initiated vocational retraining courses, held workshops to develop job search skills for academics and assisted in finding housing for the elderly. The welfare unit in the city social services department was usually responsible for immigrant welfare services. There was no designated mechanism for this purpose and the activity was performed by social workers.

Furthermore, we will reference the analysis of the educational – social integration process of immigrants in the Israeli society. The integration issue influences the Israeli society identity, and understanding this issue helps in understanding the society in which citizens and immigrants live together. In this context, which presents the complexity of analyzing integration, it may be seen that immigrant groups who have arrived after 1989 differ in characteristics of their integration in Israeli society in following ways: The West immigrants, who are a distinguished and unique group of immigrants who chose to come with a high human capital background, integrate well in the Israeli society in economic – occupational aspect, in living standards aspect and are generally satisfied with their status [8]. The former Soviet Union immigrants from the East-European republics, who came mostly from a sense of lack of choice but with high a human capital characteristics like education, integrate well, but not as much as the Western immigrants. After them we may find the former Soviet Union immigrants from Asian republics and at the end the immigrants from Ethiopia that have difficulty to integrate in the Israeli society. The difficulties of the immigrants from Ethiopia to integrate are usually expressed in each one of the educational – cultural integration indices.

The educational integration of immigrants is divided into several integration indices: language integration, integration in educational institutions, integration of immigrant teams in educational institutions, government activities for successful integration of immigrants in education systems (kindergarten - university), ministry of integration-initiated activities with local authorities - non-formal education.

Immigrant language integration. Immigrant students are required to study all aspects of Hebrew language communicational – social language. Learning Hebrew as a second language is performed in separate classes: Hebrew as a second language in designated class (Olim class) and gradual integration in the home class.

Hebrew lessons as a second language in elementary schools- the Hebrew teaching curriculum to elementary schools is based on the principle that spoken language (listening and speaking) acquisition precedes written language (reading and writing) acquisition. The study is structured and graded according to graded language patterns and the corresponding subjects [6]:

- imparting social communication skills;
- emphasizing spoken Hebrew - practice of oral expression and listening;
- imparting reading and writing;
- mathematical language;
- preparation for study subjects;

Hebrew lessons as a second language in junior high and high schools- the Hebrew teaching curriculum to junior high and high schools is based on the principle that spoken language (listening and speaking) acquisition precedes written language (reading and writing) acquisition. The study is structured and graded according to graded language patterns and the corresponding subjects.

The virtual Ulpan (learning class) – is a Hebrew learning class for high school students in distance learning. The class is aimed to schools that have integrated only few immigrant students. Small number of immigrant students does not allow schools to have sufficient teaching hours to acquire Hebrew quickly and thoroughly as required [2]. 10th – 11th grade immigrant students without knowledge of Hebrew learn in the virtual class. The class is composed of immigrant students from all over the country that communicate with the teacher using a computer, camera, keyboard, microphone, headphones and cell phones. There are one or two teachers in the virtual class in two different beginner level and mentors who support the study.

Language teaching for adult immigrants – „Hebrew Ulpan”- is a school for intensive learning of the language intended for immigrants since their arrival to Israel and as a condition for their integration in society and labor market. In addition, foreign residents and tourists are also allowed to study there [7]. The basic studies are about 500 teaching hours in day studies format (about 5 months) or evening studies format (about ten months). The „ulpan” is designed to facilitate an immigrant’s integration as quickly as possible and her social, cultural and economic integration. For this goal, Hebrew is taught in a level that enables conversation, reading and basic understanding of the language. In addition, many Hebrew classes also teach Israeli culture, history and geography. The Jewish agency operates several Hebrew classes across the country together with rich and diverse cultural program. There are several types of Hebrew classes (ulpanim):

- „first home in homeland” – the immigrants live and learn in the kibbutz in their first six months in Israel;
- ulpan kibbutz – class for young people in the kibbutz including housing and work in the kibbutz;
- student ulpan – operated by the student administration;
- continuing ulpan – funded by the immigrant, classes are usually held in the evenings;
- occupation ulpan – designed for professional direction or for professionals in specific areas (medicine of technology), while strengthening language knowledge;
- second chance ulpan – for immigrants up to 10 years in Israel, for language improvement, with minimal payment by the immigrant.

It should be noted that the ulpan is a unique approach to language studies with addition in culture and society subjects that does not exist in other countries in the world.

A research performed by the Central Bureau of Statistics in 2018 [9, 10] with participation of the ministry of integration and the ministry of education examined the integration indices of immigrants who studied at the ulpan. The research findings show that for many immigrants the ulpan studies had a significant positive influence on their integration in Israel in diverse ways. About 80% of the immigrants believe that if they did not study in ulpan, they would „get along” less well in Israel. About 70% reported that thanks to the ulpan studies they expand their friends circle in Israel, which includes mainly friends in a status similar to their own (immigrants). About 2/3 believe that the studies increased their self-confidence and helped them „manage” better in daily life. In addition, about half report that ulpan studies had a beneficial effect on their ability to manage in their work. Lower rate - 45% reported that thanks to ulpan studies they can have a conversation in Hebrew.

Student integration in education institutions. Students, who were not born in Israel and Hebrew is not their mother tongue, study in the education frameworks in Israel. These students came from a wide variety of countries, such as Commonwealth of Independent States, Ethio-

pia, Argentina, Chile, the USA and France. The educational institutions are currently set up to integrate immigrant students. It is clear to all that effective integration of immigrant students often involves changing the integrating attitudes towards the integrated. Clarifying the attitudes of all institutions' community members (from kindergarten to university) towards immigrants and fostering a desire for dialogue between all populations may support the immigrant children integration process. The theoretic and practice knowledge, the researches (that were performed in Israel) and mapping the needs were all the basis of setting four aspects for standards helping the educational institution in the integration process:

1. The organizational - administrative aspect is the first stage in the institution's preparation for the immigrant integration and includes procedures and guidelines for the initial meeting between the immigrant student and the education staff.

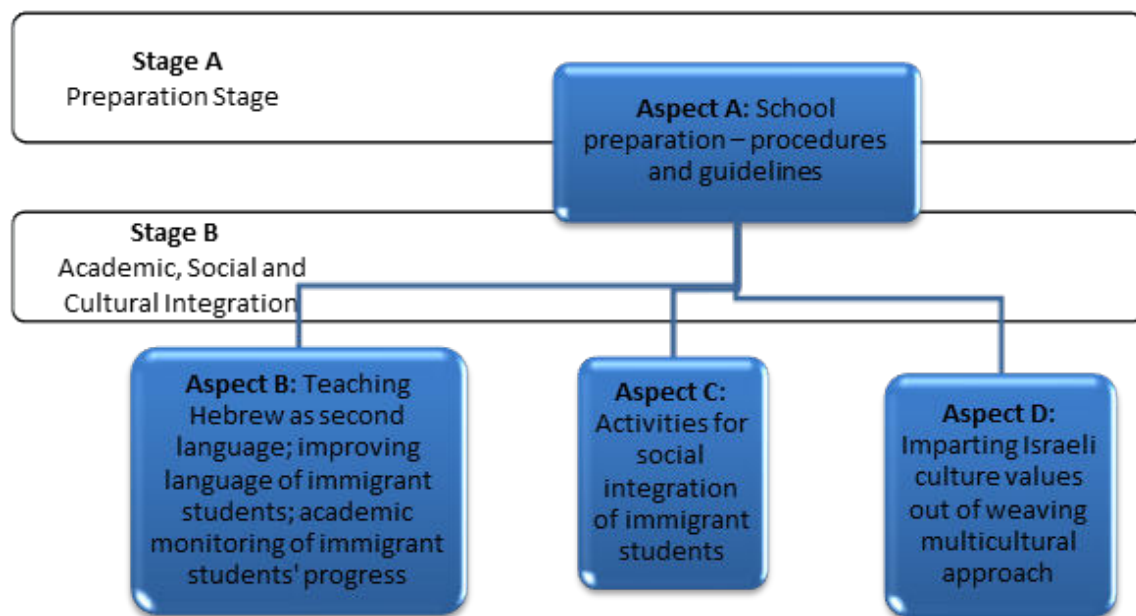
2. The academic aspect includes learning Hebrew as second language, improving language for immigrant students and academic monitoring of immigrant students' progress.

3. The social aspect deals with activities for social integration of immigrant students.

4. The cultural aspect deals with three areas: Jewish – Israeli heritage, Israeli democracy, current affairs and multiculturalism.

The school system is the most dominant since thousands of immigrant students arrive to the school system every year. The ministry of education that has a lot of experience in integrating immigrant students, has initiated a built-in integration model that serves as a standard set obligating every school from the first student arrival. Figure 1 presents the details of integration system stages in each school [9; 10].

Figure 1. The integration stages of immigrant student in school.



Source: made by the author from source [MOE]

The aspects of immigrant student integration in school were organized in four areas from which the standards were derived. These areas reflect the expectations from schools for success in integrating immigrant students in all areas – organizational, academic, social and cultural – while referring the families and the community.

In summary, the author of the article notices a clear policy of the Israeli government to absorb and integrate immigrants within the state systems that include education, welfare, health, employment. The Israeli government strongly believes in the absorption of immigrants and their contribution to Israeli civil society and its economy.

BIBLIOGRAPHY

1. Amit, K., Riss, I. The duration of migration decision-making: Moving to Israel from North America. Tel Aviv: Journal of Ethnic and Migration Studies, 39(1), 2013, 51-67 p.
2. Ben – Yeuda, C. Issues in the areas of immigration, absorption and the Diaspora An introductory document to a committee in the 20th Knesset. Research and Information Center. Jerusalem: Knesset Publishing 2016. <https://www.knesset.gov.il/mmm /data/pdf/m03548.pdf>
3. Della Pergola, S. Some reflections on migration in Israel: Comparative aspects. „Hagira”: Israel Journal of Migration, 1, 2012, 5-31 p.
4. Eckstein, Z., Cohen- Goldner, S, Larom, T. Ten Years of Integration of Former Soviet Union Immigrants in the Israeli Labor Market. Tel Aviv: Tel Aviv University, 2006, 128-141 p. <https://faculty.idc.ac.il/Eckstein/pdf/Sapir %20290806.pdf>
5. Elazar, W. Rationalism and Empiricism: Philosophical Trends in the 17th and 18th Centuries. Tel Aviv: Open University Press, 1990, 141-169 p. ISBN: 9653026623.
6. Gal, J. Immigration and the categorical welfare state in Israel. Social Service Review, Vol 82(4), 2016, 639-661 p. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/595715>
7. Goldblatt, H., Rosenblum, S. Navigating among worlds: The experience of Ethiopian adolescents in Israel. Journal of Adolescent Research, 22(6), 2007, 585-611 p. ISSN: 0743-5584. <https://doi.org/10.1177%2F0743558407303165>
8. Litwin, H., Leshem, E. Late-life migration, work status, and survival: The case of older immigrants from the Former Soviet Union in Israel. International Migration Review, Vol 42(4), 2008. 903-925 p. <https://www.jstor.org/stable/27645284>
9. Ministry of Education in Israel. <http://edu.gov.il/owlib/Pages/default.aspx>
10. Ministry of Immigration and Absorption - Immigrant children and the education system. Report of 2018 (p. 67-88). <https://www.moia.gov.il/Hebrew/Pages/default.aspx>

„THE MUNICH CONFERENCE” AND THE RIBBENTROP-MOLOTOV AGREEMENT

Nisa SHERIFI,

PhD student, Academy of Public Administration

SUMMARY

In this paper, the politic situation before and after the famous Ribbentrop-Molotov agreement is examined, describing in depth all the political, economic and social reasons and consequences for this shift of the Soviet politics from pro-Western attitudes to Hitler and his political views towards a possible dialogue between USSR and Nazi Germany.

Keywords: Ribbentrop-Molotov agreement, USSR, Soviet foreign ministry, Nazi Germany, agreement collapse.

Introduction. The deliberations that began in April 1939 on the signing of a collective security pact between Great Britain, France and the Soviet Union, following Germany's conquest of Czechoslovakia and aimed at stopping the continued the expansion of Germany in Europe, did not go well. With the support of the Western powers, Poland opposed the entrance of the Red Army into its territory if Germany attacked it. After the powerful Western nations actually agreed to Germany's conquest of Czechoslovakia, the Soviet Union began to suspect that the West wanted to direct Nazi Germany's expansion toward her. Already on March 10th 1939, in a speech to the 18th Congress of the Soviet Communist Party, Stalin accused the West of policies meant „to cause conflict between the Soviet Union and Germany, for no apparent reason”, and hinted to Germany that there was room for dialogue. „Our foreign policy”, Stalin said, „was to support peace and reinforce commercial ties with all countries...” [1, p. 597-598; 11, p. 587]. The main discussions held in Moscow with the Western powers about a collective security pact in Europe, and the low level of Western representation that participated in these talks, only reinforced the Stalin's claim that France and Britain did not intend to reach an agreement with the Soviet Union to stop Germany's expansion.

The first hint of leaning toward a change in the Soviet Union's policy was seen in the Soviet media, which moderated its attacks on Nazi Germany. In mid-April 1939, the official newspaper of the USSR, „Izvestia” ceased publishing articles sent from Paris by Ehrenburg which attacked Nazi Germany [4, p. 1; 7]. On May 3rd 1939, the Commissar for USSR Foreign Affairs Maxim Litvinov, was dismissed, because he supported dialogue with the West against Nazi Germany. His dismissal symbolized the change in Soviet foreign policy toward Germany and the Western powers, because it was clear to Stalin that Litvinov the Jew was not suitable for dialogue with Nazi Germany.

Together with Litvinov, many of his close associates in the foreign ministry were also fired, many being Jews. With his dismissal, preparations were made for a trial and to accuse him of „anti-Soviet intentions by incitement to war”, because of his anti-German position in favor of an alliance with the West. A few of his closest associates in the foreign ministry were jailed, and in the Soviet judicial version, they were ready to confess that Litvinov headed a group of conspirators in the foreign ministry, but due to political and military developments in Europe, Stalin postponed putting Litvinov and his associates on trial, and in the end, the matter was dropped from the agenda [12, pp. 83-86; 11, p. 614]. Litvinov was replaced by Viacheslav Molotov. Germany warmly welcomed Litvinov's dismissal, and saw this as a sign that the USSR was ready to speak with her, since she saw Litvinov as the number one enemy among the Soviet elite. Already in January 1934, the German ambassador in Moscow sent a report to Berlin that described the negative attitude of Litvinov toward Germany: „...The main motive for his approach [of Litvinov] is his deep grudge against Berlin. This animosity against Germany is because, until now, Germany has overcome all communist attacks. This grudge may consist up of hate and fear of Hitlerism, which declared all-out war on Communism in Germany, and outlawed the Jews. Litvinov is known as M. Wallach from Bialystok” [2, pp. 320-321].

In a speech Hitler delivered on August 2nd, 1939, to the senior military leadership, he said: „The ousting of Litvinov was crucial. It brought about a gradual change in my attitude toward the USSR. Along with negotiations for a commercial agreement, we began political talks” [2, p. 446].

The Signing of the Ribbentrop-Molotov Agreement. At the end of May 1939, the German embassy in Moscow put out feelers to the Soviet foreign ministry regarding the possibility of drawing closer. Germany wanted to prevent the USSR from joining an alliance with Britain and France, since it thought that the Western powers did not want to go to war with Germany when war would begin in Poland if they were not sure that the USSR would be with them. And if, after all, they would go to war, Germany would conquer Poland very quickly, and afterward could direct all its forces toward Western Europe, and would not have to fight on two fronts. Germany, then, learned the lesson of World War I very well, when they did fight on two fronts and lost.

The contacts between Germany and the USSR for coming closer were made during the Spring-Summer of 1939, simultaneously with the USSR's contacts with the Western powers pertaining to a collective defense pact against German aggression. The USSR reserved the option to decide who would best serve their interests, and with whom it was best to reach an agreement. In mid-August 1939 the German foreign minister Ribbentrop sent a letter to Molotov which said the following: „If to judge according to experience, the Reich and USSR governments must take into account that the capitalist democracies in the West are the unforgiving enemies of both of us: of National Socialist Germany and the USSR. In the military pact agreement, they are now once again trying to drag the USSR into a war with Germany...Both countries have a critical interest in preventing, once and for all, the destruction of Germany and the USSR, from which only the western democracies will benefit”[2, pp. 387-388].

These words correlated with the mood and atmosphere surrounding the Soviet leadership and in the reality that was created, the USSR preferred an alliance with Germany. This decision was also influenced by the fact that in the negotiations being held in Moscow with representatives of Britain and France, it became clear that the Polish and Rumanian governments refused to allow the Soviet army to enter their territories, even if Germany attacked them, out of a fear that the Soviets would never leave, even after the war. At the same time, these governments were ready to accept help from the USSR in the form of weapons and other equipment.

But the USSR saw this as a lack of trust and seriousness of the West toward her [7, p. 163, 166, 232]. In an exchange of letters between Hitler and Stalin on the 20th and 21st of August, it was decided that Ribbentrop would come to Moscow to sign agreements whose main content was agreed upon in advance, while other items were completed during the visit [1, pp.609-611; 7].

The day after Ribbentrop arrived in Moscow, on August 23rd, 1939, a treaty was signed between Germany and the USSR known as the „Ribbentrop-Molotov Agreement”. The open treaty included „An Agreement for Increasing Mutual Trade” and a „Non-Aggression Pact”, saying: „...Both contracting parties undertake to cease and desist any act of violence, and any aggressive action, and any attack of one party on the other, whether alone or with other powers. Should one of the contracting parties serve as the target of hostile action by a third power, the other party will not support any agreement in any form with this third power...” To the open treaty was attached a secret protocol where the distribution of areas of influence in Eastern Europe were divided. Poland was divided between the two parties and the border between them was determined by the Vistula, Narev and San rivers. In accordance with this division, Western Belorussia, Western Ukraine and segments of Central Poland up to the Vistula river were to be transferred to the USSR. Both parties undertook to decide in the future on a friendship pact, if the establishment of an independent Poland was desirable. In the division of the Baltic states in the north, it was decided that Lithuania would be in the area of German influence, and Latvia, Estonia and Finland would be in the Soviet region of influence. As for Bessarabia, which was part of Rumania, the Soviets cited their interest in this region, while the German side declared that it has no political interest there.

The agreement promised the USSR that Germany would not attack it, and would allow the USSR to strengthen its army, which was weakened during the wide-ranging purges of the High Command during 1937-1938. Likewise, the USSR was granted expansive territories in Eastern

Poland, which distanced the German army westward from the original border and areas of influence in northeast and southeast Europe. From the ideological standpoint, a war between Germany and the capitalist countries served the USSR, since such a war would weaken these countries and pave the way for their conquest by the USSR and Communism of all of Europe. These were Stalin's strategic goals, and World War II was supposed to create these conditions. The USSR also hoped that the agreement with Germany would bring calm from the difficult battles it fought on the Mongolian border with Japan, Germany's ally, and a relief in tension between the two lands.

For Germany, the agreement allowed the military a free hand against Poland if Britain and France would intervene, and reduce the war to a single front in the west, after the quick surrender of Poland. The economic agreement allowed Germany to receive important raw materials from the Soviets for her military industries. It also gave Germany a border with the USSR, whose geographic area was meant, according to Nazi ideology, to be living space for the German people. Even after the Ribbentrop-Molotov Agreement, Hitler did not give up his intention to expand eastward and destroy the Communist regime, controlled, according to his perception, by the Jewish social elite. The treaty with the USSR for him was a tactical maneuver, and not a strategic change. In a conversation with the High Commissioner on behalf of the League of Nations in the city of Danzig, Karl Burckhardt, held on August 11th 1939, just before the signing of the treaty with the USSR, Hitler said: „Everything I am doing is directed against the Russians. If the West is too stupid and blind to understand this, I will be forced to reach an agreement with the Russians and overpower the West, and then, after their defeat, turn against the USSR with all my might. I need the Ukraine so that they won't starve us as happened in the last war” [1, p. 632; 7, p. 184].

In his speech on August 22nd 1939, before his army's high command in Berghoff, while Ribbentrop was on his way to Moscow to sign the agreement, Hitler announced to the assembled generals of his decision to attack Poland. He cited the need for living space for the German people and stressed that the Germany army had to be merciless: „Who remembers the Armenians from the first world war?” he asked. „Our acts of cruelty will be forgotten, no one will pay them any attention after we win”, he added. And as far as the future of Eastern Europe, he noted: „Poland will be cleansed of its residents and Germans will be settled there. The fate of Russia will be exactly the same after Stalin's death. He is a very sick man... We will break the USSR and then will come the light of dawn of German control over the Earth [8, p. 31].

At dawn on September 1st 1939, Germany commenced war with Poland, and in response, Britain and France declared war on Germany on September 3rd. World War II had begun. In a telegram sent by the German ambassador to the foreign ministry in Berlin on September 9th, 1939, it said: „The following is a telephone message I just received from Molotov. „I received your message about the entrance of the German army into Warsaw. Please send my blessings and congratulations to the government of the German Reich. Molotov” [9].

As preparation for the invasion of Poland, Soviet newspapers in those days published accusations that Poland had suppressed the Ukrainian and Belorussian minorities there, and caused border incidents. This version was similar to items appearing in German papers on the eve of the Polish invasion, but there the German minority was the victim [7, p. 333].

At dawn on September 17th, 1939, after prior coordination with Germany to prevent skirmishes between the two armies, and so that the German air force would not operate east of the Bialystock-Brest Litovsk- Lvov line, the Red Army crossed the Polish border. Within just a few days, and almost without any resistance from the Polish army, the USSR controlled Western Belorussia and Western Ukraine, including the cities of Vilna, Bialystock and Lvov.

The official reason for the USSR's invasion of Poland was that, „since the Polish regime crumbled... The government of the USSR ordered the High Command of the Red Army... to cross the Polish border and defend the lives and property of the populations in Western Belorussia and Western Ukraine” [7, p. 336].

On September 27, 1939, the day Warsaw surrendered to Germany, Ribbentrop returned to Moscow to reach an agreement on the border between the region of German conquest and that of the Soviets in Poland. The following day an agreement was signed with changes from the

agreement of August 23rd. In accordance with its own proposal, the USSR gave up an expansive area in central Poland, where the border was moved east from the Vistula to the Bug rivers, and in exchange Lithuanian became a region of Soviet influence. Stalin felt that, in strategic terms, Lithuanian was more important to the USSR than Central Poland, and he reasoned in his willingness to give up Central Poland, that for the sake of peace, it was preferable that the Polish population not be split between two areas of occupation, and that all would be under German control. At the same time, the city and part of the district of Białystok, populated by Poles, remained under Soviet control. Germany's demand to receive the Drohobych region, rich in oil, in the Western Ukraine, was refused. During the same session, an agreement was also signed whereby the Germans residing in the regions under Soviet control could immigrate to Germany, and Ukrainians and Belorussians located in regions under German control could move to the regions under Soviet control [1, pp. 638-639; 7, pp. 351-356].

Cooperation between the USSR and Germany included different spheres. A short time after the signing of the agreements, the NKVD ordered that all German citizens who were then incarcerated in Soviet prisons or detention camps would be concentrated in the Butyrka prison in Moscow. These were by and large communists who fled Germany to the USSR and were incarcerated there during the great purges, and among them Jewish communists. Even though these people were expected to be incarcerated in Germany, and despite their protests to be returned to there, 150 of them were transferred to the German S.S. in March 1940 near Brest-Litovsk [7, p. 432; 11, p. 115].

The Outcome of the Signing of the Ribbentrop-Molotov Agreement. The Conquest of the Baltic Lands (And Bessarabia and North Bukovina as Well). In the new political and military reality created after the signing of the agreements between Germany and the USSR, and after the division of Poland, Moscow directed its diplomatic activity toward reinforcing its hold on the Baltic lands. Estonia, Latvia and Lithuania that in accordance with the agreements, were included in the region of Soviet influence, and forced to sign, each country separately, on a mutual help agreement between it and the USSR. The agreement with Estonia was signed on September 28th; the agreement with Latvia was signed on October 5th, and the agreement with Lithuania on October 10th 1939. In all the agreements it was determined that during war, each party was to help the other in every possible way, including militarily, if attacked by a third country. The parties also undertook not to participate in any alliance directed against one of the parties to the agreement. The USSR was granted military bases in the Baltic lands, and in exchange, it transferred, on October 28th 1939, the city of Vilna and part of the district to Lithuanian's control, as per the agreement with her.

Similar demands to those presented to the Baltic lands were also presented by the USSR to Finland. Also included within the framework of the demands was the transfer of a certain area near Leningrad to the USSR, and the dismantling of the line of fortifications on the border. After Finland refused these demands, the USSR attacked her on November 30th, 1939, and the war between the two countries continued until March 13th, 1940.

Despite its numerical and weapons advantage, the Red Army did not demonstrate operational capability against the small Finnish army, and suffered heavy losses – inter alia, because of the purges committed in the USSR in 1937-1938, which severely harmed the military command. Ultimately the superiority of the Red Army decided the outcome, and Finland was forced to request a cease fire and sign a peace treaty, in whose framework it surrendered certain areas close to Leningrad, and agreed to other demands of the USSR, but it did succeed in preserving its independence.

The military developments in Western Europe and the northwest worried the USSR. In April 1940, Germany conquered Denmark and Norway; In May the Germans occupied Belgium, Holland and Luxemburg, and its armored corps broke through northeastern France and moved toward Paris. The British expeditionary forces retreated from Denmark to England by sea and left behind its heavy weapons. On June 10th Italy declared war on Britain and France, and a few days later Paris fell, and France surrendered.

Since the signing of the Ribbentrop-Molotov Agreement the USSR's policy was based on

the assumption that the war in Western Europe would continue for a long time and lead to prolonged bloodshed and the weakening of both sides – Germany and Britain and France. The rapid victory of Germany disrupted all the Soviet plans, because not only did Germany become weaker, she came out strengthened and got a controlling power over most of Europe. There was a fear that Britain would also fall, leaving Germany free to turn its forces against the USSR. Stalin was also concerned by the weakness of the Red Army as had been revealed in the war with Finland, and he needed several years to reorganize, establish armored and mechanized divisions, and acquire more modern tanks and weapons.

On July 14th, elections in all three countries were held for constituent assemblies. One united list stood for election: „The Working Class List”, and the authorities announced, as was the practice in the USSR that more than 99 percent of the votes were given to the united list. A week after the elections, the constituent assemblies in the three lands, announced their policies as Soviet Socialist Republics, and asked to be annexed to the USSR. On August 3rd 1940, the Supreme Council of the USSR approved this request.

Simultaneously with the activities to annex the Baltic lands, the USSR also worked to annex Bessarabia, which was determined to be, in the Ribbentrop-Molotov agreements, a region with special interests. At the end of May, 1940, the USSR began concentrating major forces on the Rumanian border and caused altercations along the border. The USSR likewise turned to Germany and asked the latter to influence the Rumanians to agree to their demands on Bessarabia and North Bukovina [10].

On June 26th 1940, The USSR issued an ultimatum and demanded that the latter concede to its demands within 24 hours. The German ambassador in Bucharest advised the Rumanians to agree to the Soviet demands. Rumania was forced to give up, and on June 28th, the Red Army entered Bessarabia and North Bukovina, and within a few short days controlled the entire region. In Bessarabia, the „Moldavian Soviet Socialist Republic” was established, and North Bukovina was joined with the Soviet Ukraine. The USSR completed its plans of expansion that were set out in the Ribbentrop-Molotov agreements, and moved its border hundreds of kilometers west, between the Baltic and Black Seas. The annexed regions were known to have security importance of the first order, because they supplied the USSR with additional space and distanced the German threat from its centers.

The Collapse of the Agreement and the German Attack on the USSR. Stalin tried as hard as he could to prevent military confrontation with Germany. He feared that his army was not yet ready for such a war. On the other hand, Hitler strove for confrontation with the USSR, and made preparations all the time. Even at the signing of the agreement, he ordered his assistants to continue preparations for an attack on the USSR [6, pp. 343-345].

The fact that Stalin feared a direct war with Germany and was ready to make huge concessions emerges from Molotov's reaction, when the German ambassador to the USSR, Von Der Schulenburg, informed him on June 22nd, 1941, that Germany declared war on the USSR. Molotov sadly protested, and noted that his country was ready to remove all of her brigades from the border with Germany for the sole purpose of calming things down, and was even open to accepting other demands. Molotov noted at the end of his statement: „We certainly do not deserve this” [6, p. 349].

Stalin himself was so shocked by Germany's declaration of war, that he sunk into depression for 10 days. However, on July 3rd he returned and took command, and even delivered a speech on the radio: „There is no unbeatable army, and there never was”. In this broadcast, he ordered the Red Army to destroy all the machines and all train engines and cars and establish guerilla forces who would operate in German occupied territory. Hitler was aware of the gravity of the mission he had taken upon himself, and told his aides when the attack on the USSR commenced: „I feel like I am pushing open the door of a dark room, that was never seen before, without knowing what lies behind the door” [6, p. 350].

And, indeed, „behind the door”, awaited the downfall of the Nazi army, and the beginning of the end of the dictatorship that caused the death of tens of millions and horrible destruction in so many European countries.

Conclusion: the Ribbentrop-Molotov Agreement as a Historical Lesson. Before finishing this essay, we cannot but note that nonetheless, this agreement did have certain advantages. As stated, in 1940, Hitler had already ordered the Nazi High Command to prepare for war with the Soviets, and even planned that after the USSR's defeat, Japan would intensely attack the United States, which would keep the latter occupied with the war forced upon it, preventing it from interfering with the German movements in Europe, or Hitler's failure: „The removal of Russia will immeasurably increase Japan's power in the Far East” [6].

Stalin, on the other hand, tried to calm Hitler down by supplying raw materials for the German war machine, and this truly until the moment the Germans attacked.

In actuality, both parties tried to buy valuable time, when they could improve their armies' strategic positions after additional conquests and occupation, as they improved the military capabilities of their respective fighting forces.

Stalin's biographer, Dimitry Volkogonov, told Kissinger that in 1941, Stalin reserved the option of a preemptive war against Germany, and the Soviet army was accordingly ready for that [6]. We will never know what really went on in Stalin's mind as he watched the impressive achievements of the Nazi army over such a short period of time, but it is more reasonable to assume that, more than anything, he wanted to strengthen the condition of the Red Army after the great purge campaign Stalin himself had executed.

In the end, despite the failings of the Ribbentrop-Molotov Agreement, it is very likely that thanks to this agreement, Stalin succeeded in improving the conditions of the Red Army, and brought about the crushing defeat of the most murderous dictator ever known to the human race.

BIBLIOGRAPHY

1. Bullock, A. Hitler and Stalin: Parallel Lives. New-York, Alfred-Knof, 1992.
2. Documents on German Foreign Policy (1918-1945), Washington, Series c. 2, pp. 320-321.
3. Documents on International Affairs, 1939-1946, London, vol. 1 , p. 446.
4. Erenburg, I. and Gody, L. Zhizn. Vol. II, Books 4-5, Moskow, 1990.
5. Kerner, R. J. (ed.), C. Twenty Years of Independence, 1940.
6. Kissinger, H. Diplomacy. Tel-Aviv, Hebrew Language edition, 2007.
7. Read, A. and Fisher, D. The Deadly Embrace, Hitler, Stalin and Nazi Soviet-Part, 1939-1941, New York/ London , 1988.
8. Schleunes, K. 1939: The Making of War and the Final Solution. A. Cohen, y. Cochavi and Y. Gelber (eds.), The Shoa and the war, New York, 1992.
9. Tsentralnyi Arkhiv RF. Fond 32. Opis 11302, delo 26, p. 223-224.
10. Tsentralnyi Arkhiv RF. Fond 32. Opis 11302, delo 26, p. 295-296.
11. Tucker, R. Stalin in Power, New-York, 1992.
12. Vaksberg, A. Stalin Against the Jews. New York, 1994.

INTERNATIONAL EXPERIENCE ON INCLUSIVE EDUCATION IN EUROPEAN UNION COUNTRIES: THE REGULATORY-LEGAL FRAMEWORK

Shirmit OCHANA,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The concept of „inclusive education” reflects new educational needs due to both the specific needs of people with disabilities, as well as immigration processes and intercultural values that are the basis of inclusive education. These factors are the main ones - attracting the attention of public opinion and decision-making bodies of the EU countries to the need to organize new forms of educational activities, mainly inclusive education. This article will analyze international agreements and legislation of different countries on inclusive education.

Keywords: „inclusive education”, multiculturalism, immigration, human rights, intercultural values, disabilities.

Introduction. Essential in this process belongs to the World Conference on Education for All, held on March 5-9, 1990 in Jomtien (Thailand). With the submission of this forum, conceptual approaches to inclusive education appeared in the educational legislation of various countries, the essence of which is set out in the World Declaration on Education for All. The first article of this document explicitly emphasizes that meeting basic educational needs comprise both essential learning tools and the basic learning content, required by human beings to be able to survive, to develop their full capacities, to live and work in dignity, to improve the quality of their lives, to make informed decisions and to continue learning [1].

Research results. After the Jomtien World Declaration on Education for All, the Salamanca Declaration (1994) became one of the most important basic documents on the education of people with special needs and disabilities at the international level [2]. It was in this document that the need and urgency of providing education for children, youth and adults with special educational needs within the regular education system was proclaimed, the term “inclusion” was introduced and the basic principles for the implementation of legislative initiatives in the field of inclusive education were formulated. This document has not lost its relevance and is still the basic mechanism in the development of educational national strategies in many countries [2].

In this context, it should be noted that not only scientific but also professional thinking needs to determine the semantic content of any concept. Therefore, today special attention is paid to understanding the very term „inclusive education”. Professor Ulf Janson understood „inclusion” not as a way of changing or correcting a particular child, but as a means of adapting the learning and social environment to the capabilities of a particular child. In other words, we are talking about creating the appropriate conditions for the full inclusion of the individual in public life. In this regard, the Early Childhood Branch of the Council for Special Children defines inclusion as „... a value that ensures the right of all children, regardless of their ability to take an active part in society in the current environment” [3]. It should be noted that terminological discussions are an important stage towards a meaningful content and a clear definition of the phenomenon itself. So, according to some experts, „inclusive education means that all children study in the same classes in the same schools, this means real learning opportunities for groups that have traditionally been excluded - not only for children with disabilities, but and for speakers of minority languages” [4]; or „inclusive education is the most effective way to enable all children to attend school, learn and develop the skills they need to thrive” [4]. According to other definitions, „inclusive education is about ensuring access to quality education for all students by effectively meeting their diverse needs, responding, accepting, respecting and supporting. Students participate in the curriculum

in a shared learning environment with support to reduce and remove barriers and obstacles that may lead to exclusion" [5]; or „inclusive education is a shared learning environment, that is, an educational environment in which students from different backgrounds and with different abilities learn together in an inclusive environment" [5].

For the full implementation of the principles of inclusive education, the existence of a legal and regulatory framework is fundamental. The formation of the national legislation of the EU countries in the field of inclusive education has been greatly influenced and significant by international regulations. Thus, the main regulatory framework for organizing inclusive education abroad is: The Universal Declaration of Human Rights (1948); UN Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons (1971); UN Declaration on the Rights of Persons with Disabilities (1975); The Convention on the Rights of the Child (1989); Salamanca Declaration on Principles, Policies and Practices for the Education of Persons with Special Needs (1994); European Social Charter (2000); Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2005); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006); EU Lisbon Treaty (2007) and others.

The inclusive principle of education, including in the countries of the European Union, refers mainly to two social categories - children (if we talk about schools) representing other cultures, religions, languages, which, including by law, must be protected from discrimination in education and children with disabilities. Primary regulatory legal acts provide for the same approaches to the implementation of inclusive education for both categories of children. Thus, the standards-setting documents developed by UNESCO provide a regulatory framework for universal access to education and inclusive approaches for all socially vulnerable categories: religious and linguistic minorities, for indigenous people, for vulnerable social and economic groups, for immigrants, people with disabilities, refugees and for millions deprived of education due to poverty [6].

Inclusive education professionals alarmingly argue that disability is one of the greatest barriers to education worldwide. They report this alarming phenomenon, warning that children with disabilities are often ignored in public policy making, which limits their access to education and their ability to participate in social, economic and political life. Globally, they emphasize, these children are most likely to be out of school and face persistent barriers to education arising from discrimination, stigma and the daily inability of decision-makers to integrate disability into school services [4].

It should be emphasized in this regard that the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) is the most significant international document in the field of social protection of persons with disabilities over the past decade [7]. It stresses the need to socialize inclusive education as the foundation of national education strategies. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the Optional Protocol to this convention have been signed by most of the countries of Europe.

Considering and analyzing, in this regard, the national legislation of the EU countries, it can be noted that there are very important, well-developed documents that consolidate the foundations of the functioning of the inclusive education system in a particular European country. Let us list only a few of them: the Constitution of the Federal Republic of Germany proclaims that „no one can be infringed on because of disability"; in Norway, the main law governing the foundations of inclusive education and securing the right to receive education adapted to their needs is the Education Act of 17 July 1998; in Spain, Royal Decree on the Arrangement of Special Education (March 20, 1985). children with disabilities were included in the general educational process (it should be emphasized that in this country special education was legislatively consolidated back in 1940); in England, in 2001, the Act „On Special Educational Needs and Disabilities" was adopted, thanks to which the contingent of students eligible for inclusion was significantly expanded; in Ireland, work to provide an inclusive educational space began in 1990. Important documents were the Law „On the Education of Persons with Special Educational Needs" (2004), the Law „On the Disabled" (2005); in France, the Education Code (2000) in Chapter II „Special provisions concerning children and adolescents with physical and mental disabilities" stipulates that children of this category „receive education on a compulsory basis" [8].

It should be noted that similar legislative acts are also adopted by neighboring countries with

the EU, which share the principles of inclusive education. In particular, the Government of the Republic of Moldova adopted Resolution No. 523 of 11.07.2011. „On the approval of the Program for the Development of Inclusive Education for 2011-2020.” It is clear from the Resolution that the regulatory framework in Moldova corresponds to the international one and constitutes a serious instrument of activity in this field of education. In this regard, this document emphasizes that the Republic of Moldova is part of the International Convention on the Rights of the Child, to which the Republic of Moldova acceded through the Decision of the Parliament No. 408-XII of December 12, 1990 [11], the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by the Parliament of the Republic of Moldova (2010) [9], the Strategy for the Social Integration of Persons with Disabilities (2010-2013), approved by Law No. 169 of July 9, 2010 [10], the National Strategy „Education for All”, approved by the Government Decision No. 410 of April 4, 2003.

We note that the European Union has set up an effective system for planning, monitoring and developing the agenda for inclusive education. In this regard, in December 2017, the European Council, the European Parliament and the European Commission approved the adoption of the European Pillar of Social Rights [12]. The agreement emphasizes the importance of the social, educational and cultural dimension of EU policies in building a common European future. The first principle of the European Pillar of Social Rights emphasizes that everyone has the right to education, training and lifelong learning that is inclusive and of high quality in order to acquire and maintain skills that enable them to fully integrate into society and successfully manage labor market transitions. This document was anticipated by the Joint Report of the Commission and the EU Council, adopted in 2015 [13], on the implementation of the ET 2020 strategy, which established „inclusive education, equality, equity, non-discrimination and the promotion of civic competences” as priority areas for European cooperation in the field of education and training [14]. In May 2018, the European Commission approved the proposal for a new Erasmus + program [15], which also includes a European framework for inclusion and related national strategies.

The progress made by Member States in ensuring inclusive education is monitored through the European Semester and the Education and Training Monitor. The Education and Training Monitor provides evidence on the role of education in combating inequalities and promoting social inclusion [16].

It should be noted that the European Commission has implemented a whole range of measures in this area including: the establishment of a working group on ET 2020 to promote common values and inclusive education, which has developed a concise online compendium of good practices in the field; involving positive role models to promote social inclusion and prevent the exclusion and violent radicalization of young people; establishing a set of tools for people working with young people at risk of marginalization; awarding a European prize for social inclusion through sport [14].

Conclusions: Despite the fact that inclusive education is provided with a solid regulatory and legislative framework both at the international and national levels and the fact that the leadership of the European Union and the governments of the EU member states have accumulated solid experience in the implementation of inclusive education, it should be noted that the current stage the development of inclusive education is filled with a host of contradictions and problems.

For the widespread development of inclusive education practice, systemic institutional changes are needed that do not occur quickly, but the most difficult of them are changes in professional thinking and consciousness of people, starting with the psychology of the teacher (which is the most difficult), ending with the economic and financial foundations of the functioning of the entire system.

BIBLIOGRAPHY

1. World Declaration on Education for All, Jomtien, Thailand (1990). https://bice.org/app/uploads/2014/10/unesco_world_declaration_on_education_for_all_jomtien_thailand.pdf (accessed on November 1, 2021).
2. The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education. <https://>

www.european-agency.org/sites/default/files/salamanca-statement-and-framework.pdf (accessed on November 1, 2021).

3. Алехина С. В. Современный этап инклюзивного образования...Инклюзивное образование, выпуск 1, с. 6. <https://narfu.ru/upload/iblock/0f1/inklyuzivnoe-obrazovanie-vypusk-1> (accessed on November 2, 2021).

4. Inclusive education. Every child has the right to quality education and learning. <https://www.unicef.org/education/inclusive-education> (accessed on November 2, 2021).

5. What Is Inclusive Education? <https://inclusiveeducation.ca/about/what-is-ie/> (accessed on November 3, 2021).

6. „Caribbean Symposium on Inclusive Education” Preparatory Activity of the 48th Session of the International Conference on Education Kingston, Jamaica, 5-7 December 2007. http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/Kingston_IE_Final_Report.pdf (accessed on November 3, 2021).

7. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html> (accessed on: November 3, 2021).

8. Separate Special Education Needs Provision in Early Childhood and School Education. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/france/separate-special-education-needs-provision-early-childhood-and-school-education_en (accessed on November 4, 2021).

9. Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117839&lang=ro (accessed on November 4, 2021).

10. Legea pentru aprobarea Strategiei de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități (2010-2013) din 09 iulie 2010. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=24024&lang=ro (accessed on: November 4, 2021).

11. Hotărîrea despre aderarea RSS Moldova la Convenția internațională cu privire la drepturile copilului (12.12.1990). https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119168&lang=ro (accessed on November 4, 2021)

12. The European Pillar of Social Rights in 20 principles. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en (accessed on November 4, 2021).

13. Joint Report of the Council and the Commission on the implementation of the strategic framework for European cooperation in education and training (ET 2020) New priorities for European cooperation in education and training (15.12.2015). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015XG1215(02)&from=EN) (accessed on November 5, 2021).

14. Inclusive education. Building inclusive and cohesive societies through education and culture is a priority for the Commission. https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/inclusive-education_en (accessed on November 5, 2021).

15. Erasmus+ the Union Programme for Education, Training, Youth and Sport. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-erasmus> (accessed on November 5, 2021).

16. Country analysis/ During the European Semester, the Commission carries out country analyses in various policy areas supporting smart, sustainable and inclusive growth. This includes educations and training policy. https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/european-semester-country-analysis_en (accessed on November 5, 2021).

ANALIZA REFLEXIVĂ A DOCTRINELOR ȘI IMPACTUL ASUPRA POLITICII INTERNE ȘI EXTERNE A REPUBLICII MOLDOVA

Nicolae PARCEVSCHII,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article, the author highlights the importance of the analysis on the impact of reflexive games on the internal and foreign policy of the Republic of Moldova. Such analyzes are applied for the first time in our country regarding reflexive games. Until now, Moldova has been the subject and object of external reflexive applications. Advances in information technology are less visible and palpable for the reading public, which is not only a consumer of information, but also a subject and object of reflective informal technologies. Mathematics specialists model and create effective quantitative conflict management models. Experts in game theory and decision-making promote their own approaches in an increasingly wide range of fields (political, military, economic, etc.). But at the same time, the same specialists say that the individual is described too simplistically, the large sets and masses, with their properties, do not fit into mathematical models. One of the radical challenges for game theory and decision-making theory remains the need to develop the apparatus of reflection (first conceptually, then formally). That is, reflexive analysis refers to one's own awareness of the meaning of reflexive communication and interpersonal interaction. At the same time, the reflection as an object of research, since the introduction of this category by J. Locke,¹ is considered entirely belonging to the fields: philosophy and psychology.

Keywords: Republic of Moldova, reflective game, conflict, innovative space, cybernetics.

Introducere. Timpul prezent se caracterizează printr-o creștere fără precedent a volumului fluxurilor de informații, tehnologii informaționale și informatizarea totală a tuturor sferelor vieții umane. În ultimele decenii, se vorbește persistent despre trecerea de la „societate industrială” la „societate informațională”. Există o schimbare a metodelor de producție, a viziunii asupra lumii, oamenilor, a imaginii lor față de mediul înconjurător. Tehnologia informației schimbă fundamental viața de zi cu zi la milioane de oameni. Informația a devenit una dintre cele mai importante resurse strategice, manageriale, umane, financiare și materiale.

Producția și consumul constituie baza necesară pentru funcționarea și dezvoltarea eficientă a diferitelor sfere ale vieții sociale și, mai ales, ale economiei. În condițiile moderne, dreptul la informație și accesul la acestea sunt de o valoare vitală pentru toți membrii societății. Rolul crescând al informației în societate a devenit subiectul cercetării științifice. Au apărut teorii noi care explică locul și semnificația sa. În lucrările sale prof. Vl. Lefevre aduce multe considerații și posibilități de utilizare a analizei reflexive. Dezvoltarea problemelor de analiză reflexivă este necesară pentru rezolvarea multor aplicații informaționale. În astfel de împrejurări mult prea important este studiul de fezabilitate, care asigură pacea socială pentru populația țării, hărțuită de supralicitare informațională.

Conceptul de control reflexiv al spațiilor psiho-semantice, sociale, politice și militare permite o nouă abordare a valorii informațiilor. De exemplu, emitentul informației poate trimite un mesaj veridic pe baza faptului că va fi primit ca unul fals și invers. Dacă o astfel de înșelăciune

¹ John Locke (ing. John Locke; 29 august 1632 - 28 octombrie 1704, Essex, Anglia) - pedagog și filosof englez, reprezentant al empirismului și liberalismului. A contribuit la răspândirea senzaționalismului. Ideile sale au avut un impact imens asupra dezvoltării epistemologiei și filosofiei politice. El este recunoscut pe scară largă ca unul dintre cei mai influenți gânditori și teoreticieni ai Iluminismului liberalist. Scrisorile lui Locke au influențat pe Voltaire și Rousseau, mulți gânditori ai iluminismului scoțieni și revoluționari americani. Influența sa se vede și în Declarația americană de independență.

neobișnuită reușește, oponentul este prejudiciat prin acceptarea mesajului adevărat sau fals. Toate acestea au loc prin studiul reflexelor omului, prin accesul la mentalitate, iritanții auditivi, vizuali, psiho-emoționali sau kinestezici.

În spațiul autohton, elemente de analiză reflexivă apar pentru prima dată în anul 2017 în publicația „Irenologie. Geografia militară a Moldovei. Studiul Moldovei contemporane”, volum 333 pagini”.²

Sarcinile utilitare ale Teoriei Jocurilor Reflexive este de a adopta decizii optime într-un conflict, ca fenomen socio-psihologic special. Teoria jocurilor clasice, care este, în esență, baza teoriei deciziilor optime, începe să fie înțeleasă ca o teorie capabilă să dezvăluie legile de bază a gestionării conflictelor. Procesele intelectuale, care apar în timpul interacțiunii sistemelor complexe, nu sunt studiate îndeajuns, deoarece nu există mijloace logice suficient de explicite. Profesorul Vl. Lefevr consideră că crearea unor astfel de mijloace este sarcina principală a teoriei conflictului, întrucât un conflict este, în primul rând, un conflict al modului de gândire, percepție și acțiune. Conflictul gândirii se manifestă în multe cazuri prin interacțiune socială, politică sau fizică (conflict anomic, acțiuni stradale, conflict civil-militar, conflicte militare, etc.). Prin urmare, pe lângă mijloacele logice de cercetare a activității intelectuale, este necesar să se construiască modele teoretice ale diferitelor interacțiuni „fizice” ale sistemelor conflictuale. Părțile, aflate în conflict, interacționează lexical-semantic cu emitențe reflexive, unde fiecare parte încearcă să influențeze situații de gen personal, interpersonal, de grup, sociale, interne și externe, sau de interes major pentru utilizatorii de informații (țară, grup social și fiecare individ în parte).

Impactul final al tezei este implicarea largă a factorilor politici și guvernamentali în studiul teoretico-utilitar al Teoriei Jocurilor Reflexive la inițierea în funcțiile superioare de stat. Aceasta se înscrie perfect în cadrul Proiectului Național: Consolidarea sistemului de securitate națională prin cunoaștere și comunicare, 20.80009.0807.28 134-PS, Program de Stat (2020-2023).

La intersecția politologiei, filosofiei, istoriei, geografiei, psihologiei, apare necesitatea unei noi discipline - irenologia,³ care are la bază analiza jocurilor reflexive în spațiul social-politic al țării, în primul rând atunci când ne referim la pacea socială, alegeri parlamentare sau politica externă. Acest domeniu este nou pentru Moldova, cu atât mai mult necesar în prezența unui conflict înghețat la Nistru și care necesită un parcurs diplomatic și politic insistent, urmat de multiple aplicații reflexive. „Cea mai eficientă metodă a irenologiei este posedarea Teoriei Jocurilor Reflexive”.

Metodologia aplicată are la bază abordarea sistemică prin „Teoria mediilor reflexive active de dezvoltare inovativă” de Vladimir Lepski, doctor, prof. un., membru al A.Ș. din Rusia. În esență, este o teorie care concretizează la maxim teoria prof. Vladimir Lefevr, accentele fiind puse pe capacitățile sinergetice ale individului, grupului social, statelor, care prin aplicații reflexive pot fi dirijate operațional. Este necesar de menționat că teoriile prof. Vl. Lepski au intrat în arsenalul activ și stau la baza aplicațiilor reflexive în politica și geopolitica rusă actuală.

Sistemele reflexive trebuie să fie complexe, mozaice, capabile de autoorganizare. Adică complexitatea formează un haos, iar capacitatea sinergetică asigură dirijarea haosului. Teoria lui V. Lepskii pentru prima dată percepe omul ca sistem „informațional-inovativ, mecanic cu însușiri emotive și cognitive, bio-cibernetice, capabil să se autoorganizeze datorită capacităților intelectuale și totodată parte componentă a sistemului inovativ- informațional”.

Iată ce relatează prof. Vl. Lepski în una din lucrările sale: „Metodele psihosemantice permit a reconstrui tabloul implicit al lumii înconjurătoare specifice subiectului, pe care el poate să nu le conștientizeze și care se actualizează în regim de consum. Spațiile semantice pot fi concepute ca bază de structurizare a autoorganizării reflexive a conștiinței subiectului-om, precum și organizării activității grupului de subiecți”.

„Principiul bifurcării subiecților asigură transformarea dinamică a individului în subiectul grupului virtual, care activează în concordanță cu alți subiecți și mediul activ-inovativ”.

Profesorul Ig. Smirnov, în cercetările sale, transformă spațiul psiho-semantic al unui individ

² Parcevschii N. Irenologie. Geografie militară a Moldovei 2017.

³ Știința despre gestionarea păcii și evitarea războaielor.

aparte. Profesorul Vl. Lepskii tinde a schimba și reorganiza spațiile psiho-semanticale ale unor mulțimi, din anumite spații geopolitice, prin sisteme informaționale sofisticate. Ba și mai mult, el pretinde ca subiecții, primind impulsul inițial de organizare, să se mențină singuri în spațiile semantice, impuse din exterior. Astfel vedem că dacă prof. Vl. Lefevr operează pre și postfactum în spațiul semantic al geopolitici, prof. Vl. Lepskii progresează în teoriile sale și lucrează „aici” și „acum”, cu alte cuvinte timpul prezent este un subiect al transformărilor. Bifurcarea subiecților, ca aspect psihologic, nu este mai puțin decât transferul accentuărilor bipolare din sfera personalității în sfera mulțimii autoorganizate și dirijate la nivel de reflexe.

În acest articol ne propunem să analizăm situația privitor la unele aspecte de acuitate deosebită pentru politica internă și externă a Republicii Moldova. Studiul cuprinde aspectele de analiză reflexivă a spațiului semantic-inovativ, prin prisma teoriilor profesorilor V. Lefevr și V. Lepskii.

Rezultatele investigației după ce am făcut cunoștință cu bazele teoretice a profesorilor Vl. Lefevr și Vl. Lepskii, concluzionăm că toate evenimentele din politica internă, externă, relații internaționale, pot fi calculate și predeterminate, astfel încât o supraputere sau un grup de supraputeri vor putea construi noi realități geopolitice, geoeconomice și diplomatice, astfel realizând propriile scopuri.

Crearea unui astfel de sistem a început în Republica Moldova după 7 aprilie 2009 și continuă până în prezent. De fapt a început construcția unui fractal⁴ inovativ, politico-administrativ, parte componentă a sistemului politico-administrativ rus. După alegerile parlamentare din 2020 este redirecționat spre vectorul geopolitic occidental. Criza gazelor naturale din 2021 a demonstrat eficiența jocului reflexiv rus și readucerea ulterioară a Moldovei în spațiul semantic confortabil pentru Rusia, cea ce se înscrie perfect în paradigmele teoretice expuse de prof. V. Lefevr și Vl. Lepskii.

Ecologia informațională din Moldova va fi gestionată în continuare de factorul politic, care determină modalitățile de autoidentificare a indivizilor și grupurilor sociale în condițiile fluctuațiilor regionale, geopolitice și crizei economice din toamna 2021 și aprofundarea ei în 2022.

Incidența armeei organizaționale în Moldova. Istoria omenirii este plină de stratageme, prin care unii au încercat să-i inducă în eroare pe alții sau să-i supună în modul direct sau indirect.

Arma organizațională este o invenție și copyright © exclusiv al supraputerilor mondiale, care posedă macro strategii numite foresight, dețin economii avansate și performanțe tehnolo-militare globale. Aspectul reflexiv al armeei organizaționale nu se pune la îndoială și este o consecință directă a aplicațiilor reflexive.

În cadrul amenințărilor hibride și asimetrice din ultimul deceniu, știința distinge, tot mai pronunțat, o strategie nouă, definită ca armă organizațională. Noul tip de armă denotă tendința istorică de trecere de la armele de exterminare în masă la categoria de auto dezorganizare și auto dezorientare a statelor și guvernelor, în scopul păstrării bazei și resurselor materiale existente, sau remodelării preferințelor geopolitice. Aplicarea acestei arme induce în statul - țintă un impact (blocaj) politic adânc, care distorsionează propriile programe economice, făcându-le ineficiente. Denaturează bazele culturii naționale și coeziunii etno - sociale, pentru a facilita apariția „coloanei a V-a”. Ca rezultat, în țara respectivă se instaurează o situație de haos economic, psiho-social și politic intern. Astfel de exemple le putem găsi în „revoluția” română din 1989, maidanul Ucrainean, conflagrația din Donbass, precum și în toate „revoluțiile - color” din țările victimizate, inclusiv Moldova 2003, 2009, 2016.

Declanșarea crizei ucrainene în 2014 și anexarea Crimeii a luat prin surprindere opinia publică, presa și oficialii din occident. Existau semnale clare că Rusia ar putea reacționa militar la riscul pierderii oricărei influențe asupra Ucrainei. Nimeni din occident nu a bănuțit că Rusia va anexa simplu și hotărât Crimeea și va declanșa un conflict armat în Donbass. Aceasta a demonstrat incapacitatea actorilor politici din vest de a anticipa sau de a împiedica conduita agresivă a Moscovei. Despre anexarea Crimeii au atenționat organele de cercetare militară din România, cel puțin cu jumate de an înainte de finalizarea acestei operațiuni. Vladimir Putin a pus la cale

⁴ Fractal- parte componentă a unui întreg, care poate fi divizat în părți, astfel încât fiecare dintre acestea să fie o copie miniaturală a întregului.

această stratagemă iar „omuleții verzi” au preluat în mod pașnic Crimeea, după care au simulat un referendum.⁵ Referendumul din Crimeea a fost organizat cu corectitudine birocratică și diplomatică, dar având în vedere condițiile excepționale în care s-a desfășurat, opțiunea reală a locuitorilor din Crimeea rămâne de perceput ca un joc reflexiv reușit al Kremlinului în spațiului geografic al Ucrainei. Nimic nou, Rusia a anexat un teritoriu și a declanșat un război civil pe teritoriul Ucrainei, formând o nouă zonă separatistă. Adică un conflict înghețat, care a devenit o ancoră în stare să împiedice derivarea Ucrainei spre occident. Aceste aspecte trebuiau sesizate de către guvernarea Ucrainei de atunci, la fel ca criza militar-politică din 1992 și criza economică din 2021 în Moldova.

În acest context Victor Strâmbeanu, prof. univ., dr., general MAPN România, a relatat: „Ceea ce nu s-a înțeles încă pe deplin este că războiul hibrid servește mai bine scopul agresorului decât al celui care se apără. Se poate afirma, fără riscul de a greși prea mult, că războiul hibrid este preponderent ofensiv pornind de la însuși sensul și scopul acestuia, de a-și atinge obiectivele prin folosirea unor metode și acțiuni camuflate, disimulate, ambigue, pentru a evita acuzația de agresiune”.

Aspectele reflexive ale unionismul român – moldovenesc. Dacă ne referim la definiția de națiune,⁶ atitudinea mea personală față de problema unionismului este una realistă și pragmatică. Concluzia fiind că ambele maluri ale Prutului dețin calități specifice pentru două națiuni, care vorbesc o limbă comună, dar cu mentalitate⁷ diferită.

Deși Germania și Austria vorbesc aceeași limbă și au trăsături culturale comune, anume mentalitatea îi deosebește prin identificarea de sine cu propriul teritoriu geografic. Anume mentalul moldo – slavon formează principala derivă de la obiectivele unei națiuni întregi. Aceasta, cu prisosință, a fost demonstrat de români în decembrie 1989, mineriadele din 1990, 1991, 1999 și evenimentele din februarie 2016. Moldovenii dimpotrivă, din 2009 și până în prezent, au demonstrat distorsionare cronică a percepției sociale la nivel de etnie, iar „sindromul miliardului” a pus punct la această afirmație. Unionismul româno-moldovenesc, cât nu s-ar părea de ridicol, își are originea în anii '60 ai primăverii hrușcioviste URSS, din secolul trecut, în cabinetele de la Lubeanca, pe fonul acceptării proiectului Carpat, promovat de secretarii de stat SUA Henry Alfred Kissinger și Zbigniew Kazimierz Brzezinski. Ulterior acest concept a fost conservat până la sfârșitul anilor 80, fiind reanimat de perestroica gorbaciovistă, prin proiectul „Baical” și „Dnestr” KGB.

Un moment important al mișcării de emancipare unionistă este că ea de la bun început a fost dirijată și ghidată de serviciile speciale, mai mult ca atât, unioniștii autentici în scurt timp au fost înlăturați de la conducerea mișcării de emancipare națională și, către începutul conflictului nistean din 1992, totalmente aservea scopurile regional - strategice ale Rusiei. Conflictul militar de la Nistru 1992 este un joc militar reflexiv clasic al Rusiei. Dinamica lui reflexivă poate fi cu ușurință descifrată în cronologia evenimentelor de atunci.

Pe fonul statului anomic și corupției masive, în eșaloanele superioare ale clasei politice în Moldova, există o dinamică stabilă de creștere a numărului de adepți ai unionismului în rândul populației.

Decorarea unioniștilor moldoveni cu „Steaua României” a adus un serviciu invers unionismului, dat fiind faptul că au fost decorați „unioniștii profesionali”, care au aservit interese geopolitice estice. În timp ce Kremlinul pregătea anchluss-ul Crimeii, unioniștii de la Chișinău au creat un centru de tensiune politică, care a sustras atenția opiniei politice UE de la Crimeea. Administrația de pe Piața Roșie a dat dovadă de ingeniozitate excelentă în acest caz. Cu mâinile lui T. Băsescu a decorat „unioniștii profesionali” din Moldova pentru participarea în fond la ope-

⁵ Asemeni lui A. Hitler în regiunea Sudetă a Cehoslovaciei 1938.

⁶ Națiune- națiuni, s. f. Comunitate stabilă de oameni, istoricește constituită ca stat, apărută pe baza unității de limbă, de teritoriu, de viață economică și de factură psihică, care se manifestă în particularități specifice ale culturii naționale și în conștiința originii și a sortii comune. [Pr.: -ți-u- – Var.: (înv.) năție s. f.] – Din lat. natio, -onis, it. nazione, fr. nation, rus. nația. <https://dexonline.ro/definitie/na%C8%99>

⁷ Mentalitate, mentalități, s. f. Felul particular de gândire al unui individ, al unei colectivități etc. I-am făcut o schiță falnică a vieții și a mentalității mele. GALACTION, O. I 231. Cu mentalitatea-i ardelenescă el își închipuie că învățătorul, adică reprezentantul intelectualității în sat, trebuie să fie îmbrăcat orășenește. REBREANU, R. I 94.

rațiunea geostrategică de anexare a Crimeii. Acest demers a lui T. Băsescu a fost perceput bipolar de unioniștii sinceri din Moldova și poate fi conceput ca un eșec a lui T. Băsescu în geostrategia unionismului.

În această ordine de idei, James Pettit a declarat pe 9 iunie 2017, în cadrul emisiunii „Piatnița” de la RTR-Moldova. „Trebuie să luăm în calcul ce facem noi (SUA) și UE în Republica Moldova. Cum am spus, doar țara mea deja a dat Moldovei peste un miliard de dolari (referindu-se la perioada 1991-2017) pentru dezvoltarea statului nu doar economic, dar și democratic. Uniunea Europeană a oferit o sumă asemănătoare, dar Rusia? Ce a dat Rusia? Nu doar că nu au un program dezvoltat de ajutor, dar încă vă pedepsesc, precum este acest embargo. Iată de ce ne uimește că, potrivit tuturor sondajelor, se pare că mai mult de jumătate din populație este prorusă. Cum să explicăm asta? Ne este foarte greu să înțelegem”. Comicitatea acestei situații e evidentă, dar reflectă tactica lui V. Putin de a rezolva situații politice și regionale din contul financiar al altor state, fapt ce trezește admirația adepților săi din Rusia și peste hotare.

Aceste exemple încă odată ne demonstrează că cheile mișcării unioniste se află nu numai la București sau Chișinău, dar și în centrele geopolitice din Germania, Franța, Turcia, Austria și ce-i mai important - Rusia.

O parte a intelectualilor moldoveni sunt sincer convinși că Unirea merită să fie realizată pentru a scăpa de reminiscențele oligarhice și clasa politică coruptă, dar există riscul declanșării în continuare a unui război civil și chiar regional.

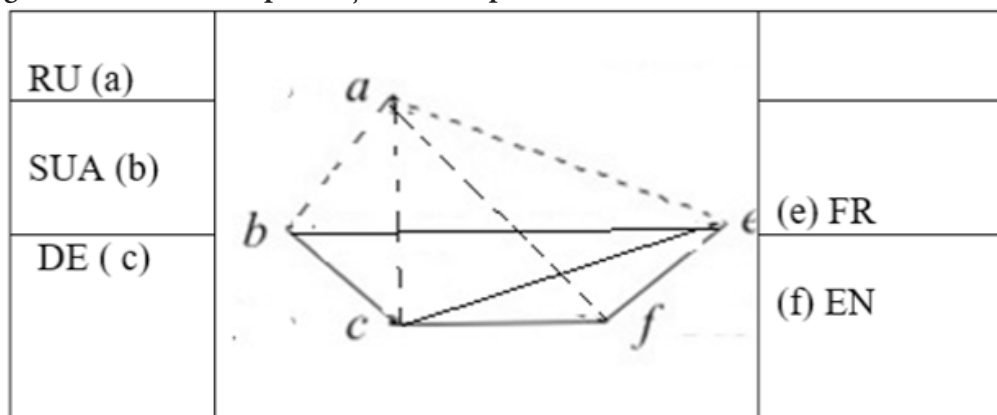
Alegerile parlamentare 2021 au demonstrat că doctrina unionismului româno-moldovenesc a cedat în fața conceptului aderării la UE deși Acordul de asociere la UE nu este definitivat la nivel de strategie și doctrină de stat, iar aderarea propriu zisă la UE poate fi realizată doar după anul 2050, după cum se exprimă Bruxelles-ul oficial. Promovarea în continuare a ideilor de aderare la UE de către majoritatea parlamentară este o altă reflexie activă, menită să mențină electoratul în câmpul său de influență. Totodată, campania electorală 2021 a partidelor pretins unioniste a demonstrat incompetența absolută a liderilor partidelor PUN -1%, AUR -0,4%.

Cu toate acestea doctrina unionismului rămâne a fi fiabilă și atractivă, cu drepturi plenipotențiere la existență, iar noi am descifrat cât de inteligentă este doctrina unionismului moldo-român. Ca urmare nu rămâne decât calea democratică, cea a alegerilor parlamentare pentru o nouă doctrină politică în perspectiva durabilă.

Pe noi ne interesează în mod explicit cum Teoria Jocurilor Reflexive după prof. Vl. Lefevr interceptează aspectele unionismului moldo-român. Or, dacă această analiză nu corespunde paradigmei teoriei vom concluziona că ne lovim de un joc reflexiv la subiectul dat.

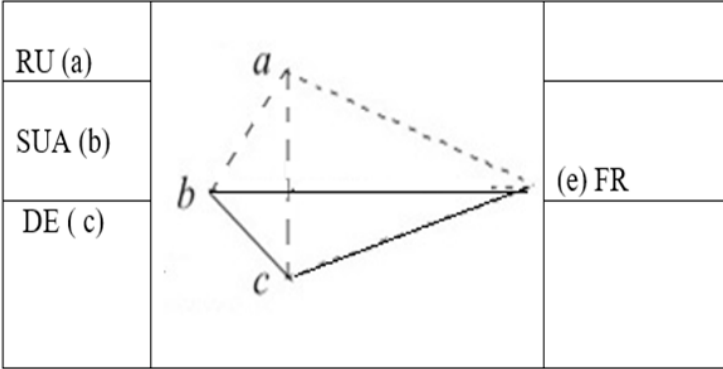
Studiu de caz privind unionismul româno-moldovenesc. Analiza reflexivă a perspectivelor unirii ne dezvăluie următoarea situație: România. Ordinea importanței statelor - Rusia, SUA, Germania, Franța, Anglia. În următorul graf se elimină Anglia, ca fiind mai puțin importantă.

Figura 1. Ordinea 1 importanței statelor pentru România.



Sursa: realizată de cercetător.

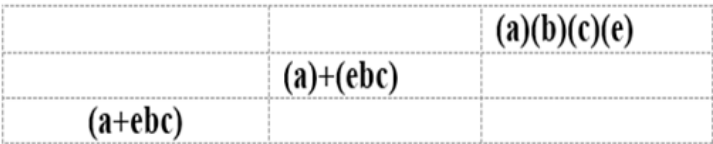
Figura 2. Ordinea 2 importanței statelor pentru România



Sursa: realizată de cercetător.

Iar acest graf îl descompunem deja și pentru el găsim polinomul $a+ebc$ și formula diagonală.

Figura 3. Formula diagonală a relațiilor.



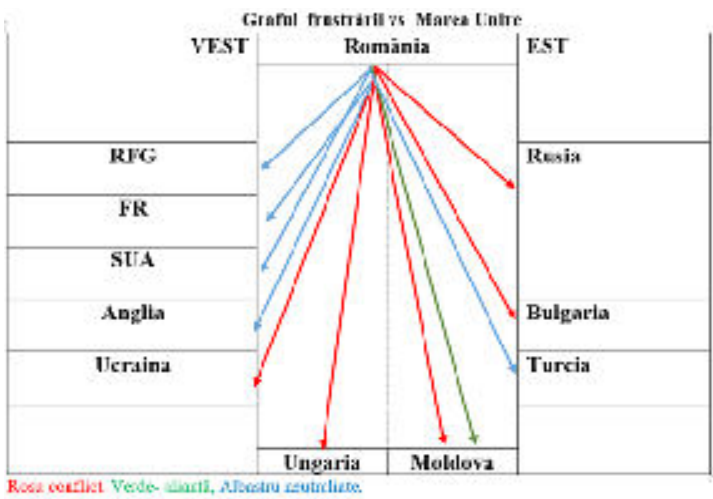
Sursa: realizată de cercetător.

Iar ecuația pentru România va fi $a+ebc$.

România va solicita SUA, Germaniei și Franței alianță și politică activă pe întrebarea Unirii. Rusia va păstra libera alegere și va cere respectarea unui statut Quo de la tripla alianță. Tripla alianță nu va fi încântată de inițiativa Unirii și cedării în fața Rusiei, va solicita neutralitate de la România. Respectiv cheile Unirii se află la Moscova. Efortul diplomatic și geopolitic de viitor al României și Moldovei trebuie îndreptat spre Rusia. Situația la moment fiind incertă. România și Rusia nu au o diplomatie reciprocă activă. România este restrânsă în libera alegere de alianțele în cadrul UE și NATO. Astfel Rusiei îi aparține libera alegere în soluționarea Unirii.

Ecuația finală pentru Rusia $a=1+ebc=1$. Pentru România- $0=a+ebc=0$.

Figura 4. Graful frustrării.



Sursa: realizată de cercetător.

Ordinea importanței statelor pentru România privind întrebarea Unirii - Rusia, SUA, Germania, Franța, Anglia, Ucraina, Turcia, Moldova, Ungaria, Bulgaria, Iugoslavia.

Figura 5. Matricea politică.

Matricea politică (activă (1)-pasivă (0)).

	RO	RU	SUA	DE	EN	FR	UA	TR	MD	HU	BG
RO		1	1	1	1	1	1	0	1	0	0
RU	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1
SUA	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1
DE	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1
EN	1	1	1	1		1	1	1	0	0	0
FR	1	0	1	1	1		1	0	0	0	0
UA	1	1	1	1	1	1		1	0	1	0
TR	0	1	1	1	1	1	1		1	0	1
MD	1	1	0	0	0	0	1	0		0	0
HU	0	0	1	1	1	1	1	0	0		0
BG	1	1	1	1	0	0	0	1	0	0	

Rosu conflict. Verde- alianță. Albastru neutralitate.

Sursa: realizată de cercetător.

Figura 6. Matricea relații și politică.

Matricea relații. (alianță(1)- conflict (0)).

	RO	RU	SUA	DE	EN	FR	UA	TR	MD	HU	BG
RO		0	1	1	1	1	0	0	1	0	0
RU	0		0	0	0	0	0	1	1	1	1
SUA	1	0		1	1	1	1	1	1	1	1
DE	1	0	1		1	1	1	1	1	1	1
EN	1	1	1	1		1	1	1	0	0	0
FR	1	1	0	0	1		0	1	0	0	0
UA	0	0	1	1	1	1		0	0	0	0
TR	0	1	1	1	1	1	0		0	0	0
MD	0	1	0	1	1	0	1	1		0	0
HU	0	1	1	1	1	1	1	1	1		1
BG	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	

Rosu conflict. Verde- alianță. Albastru neutralitate.

Matricea politică, (activă (1)-pasivă (0)).

	RO	RU	SUA	DE	EN	FR	UA	TR	MD	HU	BG
RO		1	1	1	1	1	1	0	1	0	0

Matricea relații (alianță(1)- conflict (0)).

	RO	RU	SUA	DE	EN	FR	UA	TR	MD	HU	BG
RO		0	1	1	1	1	0	0	1	0	0

Rosu conflict. Verde- alianță. Albastru neutralitate.

Sursa: realizată de cercetător.

Folosind binomul conținut-culoare, în continuare descifrăm ușor relațiile dintre state.

Exemplu1. România. Matricea politică.

Cu Rusia va duce o politică activă în stare de conflict. Cu SUA, DE, EN, FR, UA, MD va duce o politică activă și va cere susținere. Cu Ua, Un, Bg va duce o politică pasivă și se va afla în stare de conflict.

Exemplul 2. România. Matricea relații.

Cu Rusia, Ucraina nu va face alianță și se va afla în conflict. Cu SUA, DE, EN, FR va face alianță și va cere susținere. Cu UA nu va face alianță și se va afla în conflict. Cu TU nu va face alianță și va cere neutralitate.. Cu Hu, Bg nu va face alianță și se va afla în conflict.

Privind în ansamblu matricele, vedem o situație mozaică extrem de complexă pentru România și subiectul Unirii.

Efortul României la acest subiect necesită un lucru titanic pe filiera diplomatică și geopolitică. Efort pe care diplomația românească nu este capabilă să-l depășească de una singură în apropiatele decenii. Odată fiind declarate postulatele Unirii la 2012 și apoi la 2018, acestea nu și-au atins scopul, fără un suport diplomatic și geopolitic. Respectiv doctrină Unirii se transferă automat din zona relațiilor sociale și internaționale (eșuate) în zona simbolismului și tradiționalismului. Frustrarea implantată cu 200 de ani în urmă a fost consolidată prin activități și campanii populiste lipsite de efort diplomatic. La fiecare activitate eșuată, frustrarea se va consolida. Aflarea unui popor în stare de frustrare cronică consolidată permite manipularea reflexivă pe orice direcție geopolitică. Iar Unirea devenită monedă de schimb în jocul reflexiv al Marilor puteri devine un brand, schema financiară dubioasă – element de schizofrenie etnică în masă și nicidecum suport geopolitic al Unirii.

În continuare, pentru fiecare țară poate fi extras șirul semantic al politicii sale externe.

Doctrinile performante în geopolitică și diplomație reprezintă unicul suport al Unirii.

Aspectele reflexive ale concepției aderării Moldovei la blocul NATO. Aderarea militar-strategică NATO a prins rădăcini în spațiul social-politic din Moldova după eșecul militar din 1992, când conducerea Republicii Moldova a realizat inferioritatea sa militar-strategică în fața unui pericol militar major. Cu toate că Moldova participă în cadrul programului PFP și IPAP, NATO nu vine cu propunerea de aderare și nu se grăbește să efectueze o restructurare profundă a armatei moldovenești, limitându-se la ajutor tehnic depășit și armament non-letal. Mai mult ca atât, NATO promovează limitarea capacităților militare a statelor mici, care pot intra în contradicție cu doctrinele sale, în cazul venirii la putere a unor guverne de orientare estică. Conceptul aderării la NATO este folosit de către unioniști ca argument al insecurității Moldovei față de factorul militar estic, dar aderarea la NATO este promovată fără un studiu prealabil reflexiv. Prin urmare, conceptul de aderare la NATO rămâne în sfera emoțională a adeptilor săi, care nu posedă cunoștințe de analiză reflexivă a acestui concept.

În continuare recurgem la Teoria Jocurilor Reflexive a prof. Vl. Lefevr. Să presupunem generic că în perioada 2022-2024 pentru Moldova a venit momentul să aleagă cursul său între doctrinele de neutralitate și aderarea la NATO. Notificăm păstrarea neutralității prin α , iar aderarea la NATO prin β . Alternativele vor arăta în felul următor:

$1 = \{ \alpha, \beta \}$ - irealizabilă (alegere dualistă)

α - păstrarea neutralității realizabilă,

β - aderarea la NATO (UE) realizabilă.

$0 = \{ \}$ - păstrarea statului quo realizabil

Fie că în Moldova avem următorul aranjament de forțe:

a - elita politică;

b - armata;

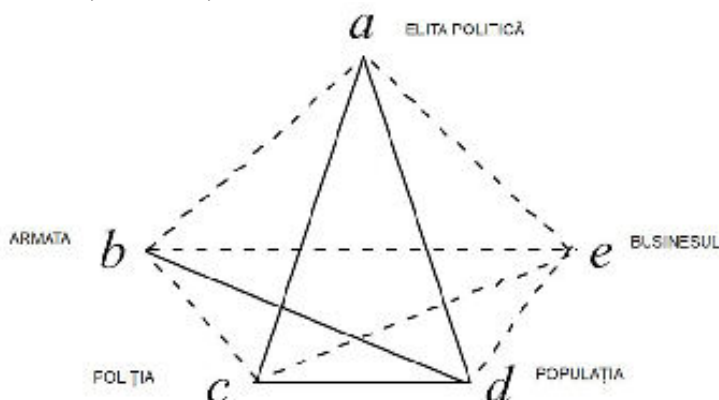
c - poliția;

d - populația;

e - businessul.

Presupunem că elita politică este în alianță cu populația și poliția. Armata este în alianță cu populația și în conflict cu elita politică, poliția și businessul. Poliția se află în alianță cu populația, iar businessul se află în conflict cu toți actorii sociali. În cazul acesta graful relațiilor va arăta în felul următor.

Figura 7. Graful relații instituționale.



Sursa: realizată de cercetător.

Figura 8. Formula diagonală a relațiilor.

$$\begin{array}{c}
 [a] [c] \\
 [b] + [ac] \\
 [d] [b + ac] \\
 [e] + [d(b + ac)] \\
 [e + d(b + ac)]
 \end{array}$$

Sursa: realizată de cercetător.

Presupunem că alegerea cursului trebuie să o facă elita politică. Ceilalți actori pot influența această alegere. Formula va arăta în felul următor: $a+d(b+ac)$. Formula pentru elita politică va arăta în felul următor: $a=e+d(b+ac)$. Fie că armata va cere de la elita politică încetarea cursului dualist și luarea unei decizii concrete: $b=\bar{o}=\{\alpha, \beta\}=1$. Poliția va cere păstrarea neutralității: $c=\{\alpha\}$. Populația la fel este dispusă spre neutralitate: $d=\{\alpha\}$. Businessul cere aderarea la NATO (UE) ca o soluție mai oportună: $e=\{\beta\}$.

Unificând acești binomi obținem: $a=\{\beta\} + \{\alpha\}(1+a\{\alpha\})$.

În continuare: $a=1=\{\alpha, \beta\}$. Respectiv, în această aranjare de forțe, elita va alege cursul activ de aderarea la NATO (UE) și dualismul nu va fi acceptat: $b=0, c=0, d=0, e=0$.

În continuare voi preciza alt aranjament al priorităților, când toți actorii preferă să păstreze statutul quo prezent: $a=0$. Când actorii preferă neutralitatea: $a=\{\alpha\}$. Sau când actorii preferă aderarea la NATO (UE): $a=\{\beta\}$.

În toate cazurile vedem că elita politică se conformează opiniilor actorilor sociali.

Să ne imaginăm că businessul (e), dorind să atragă populația (d), începe să construiască infrastructură ieftină, locuințe, fonduri de caritate etc. Aceasta aduce la situația când populația nu dorește schimbări și încetează să preseze elita politică privind aderarea la NATO sau UE. Influența celorlalți actori politici rămâne neschimbată: $b=1, c=\{\alpha\}, d=0, e=\{\beta\}$.

De unde, schimbând influențele asupra elitei politice, ultima este adusă spre alegerea opțiunii NATO (UE): $a=\{\beta\}$.

Generalizând ambele studii de caz ajungem la concluzia că, în perioadele de criză, actorii sociali sunt dispuși spre schimbări și reforme, își direcționează preferințele electorale spre reformatori. În cazul eșecului reformatorilor actorii sociali vor gravita spre alte preferințe politice. În perioadele de bunăstare actorii politici preferă un statut quo predictibil.

BIBLIOGRAFIE

1. Lavrov I. A., Maksimova, L. L.. 1974. Probleme de teoria mulțimilor și logica matematică. Ed. Tehnică, București.

2. Manin Yu. I. A Course in Mathematical Logic for Mathematicians. 2010. Ed. Springer-Verlag, New York.
3. Marcus A., Szanto Cs., Toth L. 2005. Logika 'es halmazelm'elet. Ed. Scientia, Cluj-Napoca,
4. Moscovici S., Buschini F. 2007. Metodologia științelor socioumane. Traducere de Vasile Savin. Iași ed. Polirom,
5. Лепский В. Е. (в соавторстве с Рапуто А.Г.) Моделирование и поддержка сообществ в Интернет. 1999. Москва, изд-во Институт психологии РАН.
6. Лепский В. Е. Аналитика сборки субъектов развития. М.: «Когито-Центр», 2016, 130
7. Лепский В. Е. Концепция субъектно-ориентированной компьютеризации управленческой деятельности. 1998. М.: Институт психологии РАН.
8. Лепский В. Е. Рефлексивно-активные среды инновационного развития, 2010. Москва, изд-во «Когито-Центр»,
9. Лепский В. Е. Субъектно-ориентированный подход к инновационному развитию. 2009. Москва, изд-во «Когито-Центр»/
10. Лепский В. Е. Технологии управления в информационных войнах (от классики к постнеклассике), 2016. Москва из-тво Когито-Центр.
11. Лепский В. Е. Эволюция представлений об управлении (методологический и философский анализ), 2015. Москва из-тво Когито-Центр.
12. Лефевр В. А. 1973. Конфликтующие структуры. Москва издательство Первое изд.
13. Лефевр В. А. Алгебра совести, 2003. Москва издательство Когито-Центрю
14. Лефевр В. А. Смолян Г. Л., 1968. Алгебра конфликта. Москва издательство Первое изд.
15. Лефевр В. А. Лекции по теории рефлексивных игр, 2009. Москва издательство Когито-центр.
16. Лефевр В. А. Рефлексия, 2003. Москва издательство Когито-центр.
17. Лефевр В. А. Формула человека, 1991. Москва издательство Прогресс.

CONSIDERAȚII PRIVIND COMBATEREA INFRAȚIONALITĂȚII INFORMATICE PRIN UTILIZAREA METODELOR SPECIALE DE SUPRAVEGHERE SAU CERCETARE PREVĂZUTE DE CODUL DE PROCEDURĂ PENALĂ AL ROMÂNIEI

Vasile POPA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The accessibility of information technologies related to the Internet, their low cost and their relative independence from traditional forms of transactions, have led communities to exploit online banking, which has led to an exponential increase in crime in the field, special methods of supervision or research. being the reliable tools able to effectively combat the scale of the criminal phenomenon.

Keywords: internet, account, transactions, technology, crimes, criminal prosecution body, judge of rights and freedoms, dispositions, evidence, suspicion.

Internet banking-ul[1] sau serviciile bancare on-line intră în categoria instrumentelor de plată cu acces la distanță, care permit deținătorului să aibă acces la fondurile aflate în contul său, prin intermediul căruia poate efectua plăți către un beneficiar sau un alt tip de operațiuni de transfer de fonduri și care necesită în general utilizarea unor date specifice de acces de tipul unor nume de utilizator, a unei parole sau alte forme de identificare/confirmare a identității.

În cazul aplicațiilor, principiul de funcționare se bazează pe tehnologia de Internet - www, precum și pe sistemele informatice ale unității emitente. Internet bankingul oferă utilizatorului posibilitatea accesării contului 24/24, în orice zi și permit acestuia efectuarea de operațiuni precum verificarea soldului, a tranzacțiilor efectuate pe conturile personale, realizare de plăți interne, transferuri, schimburi valutare între conturile aceluiași client, efectuarea de plăți programate, serverul băncii putând fi accesat de oriunde.

În aceste condiții, de cele mai multe ori, autorii infracțiunilor din domeniul informatic optează pentru efectuarea de plăți on-line, în vederea ascunderii adevăratului beneficiar al fondurilor, în vederea îngreunării identificării persoanei care coordonează în fapt activitatea entităților, care se sustrage de la îndeplinirea obligațiilor legale. Cu toate acestea, dacă sunt identificate adresele IP de la care au fost efectuate plățile on-line, în unele situații se pot obține informații utile privind furnizorul de servicii de internet, titularul contractului, legătura, anumite persoane cercetate, locul din care a fost efectuată plata. Toate terminalele conectate la internet pot fi identificate printr-o adresă IP (Internet Protocol) care este unică în rețea (fiecare calculator are propria lui adresă, care este diferită de a oricărui alt calculator conectat în momentul respectiv).

Adresa Internet Protocol poate fi statică sau dinamică[2]. O adresă statică se alocă unui anumit utilizator de către furnizorul de servicii de internet și rămâne aceeași pe întreaga perioadă a derulării contractului. Adresele dinamice se emit pentru o singură sesiune online și care odată ce au fost încheiate, se întoarce și poate fi alocată unui alt utilizator iar șansele de reutilizare a aceleiași adrese sunt reduse.

În cazul efectuării de plăți on-line, după ce au fost obținute de la unitatea bancară adresele IP pentru fiecare plată efectuată/tranzacție, în situația unor adrese IP dinamice, neexistând altă posibilitate de a identifica utilizatorul serviciului de internet, se va proceda la identificarea datelor, la care au fost efectuate plățile între entitățile implicate în circuit și adresele IP de la care au fost efectuate.

Se poate aprecia și ipoteza în care, în urma analizării IP de la care au fost efectuate plățile, să se constate că tranzacțiile între entități (persoane) să fie efectuate de la aceleași adrese IP, la aceleași date, la intervale scurte de timp, situație care întărește suspiciunea că au fost efectuate fie

de aceeași persoană, care deținea token-urile și cunoștea parolele, fie de persoane care au utilizat același terminal, având în vedere faptul că adresele IP sunt dinamice.

Potrivit art. 153 alin 1 C.p.p. [3], procurorul poate solicita, cu încuviințarea prealabilă a judecătorului de drepturi și libertăți, unei instituții de credit sau oricărei alte instituții care deține date privind situația financiară a unei persoane comunicarea datelor privind existența și conținutul conturilor și a altor situații financiare ale unei persoane, în cazul în care există indicii temeinice cu privire la săvârșirea unei infracțiuni, iar datele solicitate pot constitui probe.

Cu privire la conturile bancare, organul judiciar poate solicita și Ministerului Finanțelor, prin direcțiile sale specializate, să comunice, în baza ordonanței întocmite conform alin. 2 al aceluiași articol și având încuviințarea judecătorului de drepturi și libertăți, conturile deținute de o persoană fizică sau juridică. Pe baza acestora, mai departe va fi nevoie de efectuarea altei măsuri pentru a obține extrasul de cont, pentru operațiunile efectuate și viitoare, cât și documentele justificative ale operațiunilor desfășurate prin intermediul contului.

Procedura prevăzută de art. 154 alin. 1-8 C.p.p. [4], preluată din Legea nr. 161/2003, poate fi utilă în investigație în situația în care există riscul pierderii sau deteriorării unor date informatice, utile, care ar putea constitui probă, astfel, procurorul poate proceda la o astfel de procedură, asigurând integritatea datelor pe care dorește să le obțină. Textul face referire la date informatice, care au fost stocate prin intermediul unui sistem informatic, inclusiv a datelor referitoare la traficul informațional, care au fost stocate prin intermediul unui sistem informatic și care se află în posesia sau sub controlul unui furnizor de rețele publice de comunicații electronice ori a unui furnizor de servicii de comunicații electronice destinate publicului, aspect ce este în legătură cu prevederile art. 152 C.p.p., care face referire la același tip de date, diferența fiind dată de faptul că articolul menționat face trimitere la legea specială de stocare a datelor, în speță, Legea nr. 82/2012, precum și la faptul că se referă la „transmiterea datelor reținute”, deci nu neapărat a datelor informatice.

Apreciem că, din punct de vedere al noțiunilor cu care se operează, diferența este formală, datele la care fac referire cele două articole sunt în esență date informatice, întrucât reprezintă fapte, informații sau concepte într-o formă care poate fi prelucrată printr-un sistem informatic, în sensul art. 181 alin. 2 C.p.p.

Utilitatea articolului 154 [5] devine însă mai importantă în condițiile în care art. 152 C.p.p. este practic neaplicabil, întrucât Legea nr. 82/2012 [6], la care face trimitere, a fost declarată neconstituțională, lipsind de suport textul legal menționat. Mai mult, și alte legi [7] care vizează stocarea datelor au întâmpinat asemenea dificultăți, legiuitorul neprocedând la o nouă reglementare. În aceste condiții, în situația în care se dorește obținerea unor date de acest gen, procurorul poate solicita conservarea acestora și, ulterior, punerea la dispoziție, conform alin. 6., însă practica instanțelor judecătorești nu este unitară, o parte a judecătorilor de drepturi și libertăți acceptând această soluție, o parte - nu, situație care poate afecta activitatea de urmărire penală. Pot fi obținute astfel: listingul pentru convorbirile telefonice cu referire la apelant, apelat, celulă de localizare pentru fiecare, traficul de internet pentru un anumit IP (util în cazul în care suspectii folosesc calculatoare pentru a se conecta la internet și pentru a transmite diferite acte, pentru a efectua plăți bancare prin intermediul unor token-uri, dispozitive electronice, pentru a depune on-line documente), datele de conexiune (log-urile) prin care suspectii se conectează la serverele băncilor sau ale altor instituții, pentru a efectua operațiuni bancare sau de altă natură.

Potrivit art. 157 [8] din Codul de Procedură Penală, percheziția domiciliară ori a bunurilor aflate în domiciliu poate fi dispusă, dacă există o suspiciune rezonabilă cu privire la săvârșirea unei infracțiuni de către o persoană ori la deținerea unor obiecte sau înscrisuri care au legătură cu o infracțiune și se presupune că percheziția poate conduce la descoperirea și strângerea probelor cu privire la această infracțiune, la conservarea urmelor săvârșirii infracțiunii sau la prinderea suspectului sau inculpatului. Alături de percheziția domiciliară, își găsește utilitatea și percheziția vehiculelor regăsite în imediata apropiere a domiciliilor percheziționate și care este reglementată prin art. 167 din Codul de Procedură Penală.

Ca regulă generală, este puțin probabil ca orice persoană fizică sau juridică implicată în comiterea infracțiunilor să pună la dispoziție de bunăvoie organelor de urmărire penală documente de natură să o incrimineze.

Pe lângă necesitatea ridicării de bunuri, percheziția, prin deplasarea faptică, permite identificarea tuturor persoanelor care își desfășoară activitatea pentru acesta, fie că este vorba despre persoane implicate în activitatea infracțională, fie care au doar cunoștință despre aceasta și care pot fi audiate ulterior în calitate de martori.

Nu în ultimul rând, pe lângă scopul principal, care este acela de strângere a probelor, percheziția poate îndeplini și un rol secundar, de identificare a bunurilor mobile asupra cărora să poată fi aplicată măsura sechestrului asigurător, în vederea recuperării prejudiciului.

Percheziția domiciliară se poate efectua la sediile sociale ale unor societăți comerciale presupuse a fi implicate în activitate, puncte de lucru ale acestora, fie că sunt declarate sau nedeclarete, la domiciliile reprezentanților legali, asociațiilor persoane fizice sau persoane juridice, dar și ale angajaților, altor persoane care prestează activități profesionale pentru acestea, alte locații unde se pot găsi documente aferente activității prestate. Nu este o cerință obligatorie să fi fost începută urmărirea penală cu privire la fiecare dintre aceste persoane, este suficient să fi fost începută cu privire la fapta sau cu privire doar la unele dintre persoanele percheziționate.

Potrivit art. 158 alin. 3 [9] din Codul de Procedură Penală, în cazul în care în cursul percheziției se constată că au fost transferate probe în locuri învecinate, mandatul de percheziție este valabil, în condițiile legii și cu încuviințarea procurorului, și pentru aceste locuri. Această dispoziție este extrem de utilă în situații în care adresa la care se află sediul cunoscut cuprinde mai multe imobile situate pe un perimetru larg, dintre care unele dintre acestea au fost cuprinse în autorizația obținută, iar altele nu, însă se află în imediata apropiere și, eventual, reprezintă birouri unde sunt depozitate bunuri utile cauzei.

În situația în care este vizată o locație de tip fantomă, în măsura în care există suficiente informații, nu este necesară întreprinderea unei percheziții domiciliare, fiind suficientă deplasarea la fața locului, în vederea constatării caracterului fictiv al sediului sau lipsa derulării de activități la adresa respectivă.

În ceea ce privește activitatea de percheziție propriu-zisă, trebuie stabilit un set concret de instrucțiuni scrise pentru ofițerii de poliție, din care să reiasă clar care sunt documentele și bunurile ce urmează să fie căutate și ridicate.

Sunt importante pentru documentarea activității infracționale și vor fi ridicate mediile de stocare a datelor informatice: unități de calculator, laptop-uri, tablete, stick-uri, hard-disk-uri externe etc. În măsura în care acest lucru este posibil, se va proceda mai întâi la identificarea utilizatorilor faptici ai acestora, raportat la tipul de suport și locul găsirii acestuia, pentru a-i putea exclude pe cei care nu ar fi utili cauzei. După ridicarea cu ocazia percheziției domiciliare a sistemelor informatice sau a suporturilor de stocare a datelor informatice utile cauzei, se procedează potrivit art. 168 din Codul de Procedură penală, privind percheziția informatică, la cercetarea, descoperirea, identificarea și strângerea probelor aflate în aceste medii de stocare, prin intermediul unor mijloace tehnice care să asigure păstrarea integrității datelor.

În practica judiciară se întâlnesc situații în care, verificându-se anumite locații, se constată fie faptul că proprietarul imobilului, deși admite că a semnat contracte de comodat pentru o anumită entitate, aceasta nu a funcționat vreodată acolo, fie acesta nu îi cunoaște, actele întocmite de către suspecti fiind false, fie se constată că adresa nu este reală - câmp, stradă cu număr ce nu există, imobil dezafectat, casă demolată.

În aceste condiții, o cercetare la fața locului poate aduce date probatorii suplimentare în instrumentarea unei cauze, care are ca obiect infracțiuni cu implicarea unor entități de tip fantomă, care sunt utilizate în mecanisme infracționale complexe de fraudare.

În concluzie, se va proceda la obținerea încuviințării prealabile numai în situația în care organul de urmărire penală urmărește obținerea datelor privind existența conturilor și conținutul lor. În ceea ce privește sintagma de conținut al conturilor, apreciem că aceasta se referă la soldul contului. O altă apreciere, ar viza extrasul de cont, operațiunile desfășurate prin intermediul acestora, ar intra în contradicție cu esența noțiunii de mandat de supraveghere tehnică, prevăzută de art. 138 alin 9 C.p.p., care se referă la obținerea datelor privind tranzacțiile financiare ale unei persoane cu trimitere, în mod explicit, la tranzacții financiare și alte operațiuni efectuate sau care urmează să fie efectuate prin intermediul unei instituții de credit sau altei instituții financiare.

În practica judiciară[10] s-a constatat că, la data de 28.03.2018, lucrători din cadrul DIICOT au efectuat un număr de percheziții domiciliare în cadrul unei acțiuni, vizând destrutturarea unui grup infracțional organizat specializat în săvârșirea infracțiunilor de fals informatic, acces ilegal la un sistem informatic, efectuare de operațiuni financiare în mod fraudulos și spălare de bani, concomitent, fiind efectuate astfel de activități și în Italia, la adresele membrilor grupului.

În cauză, există suspiciunea rezonabilă că în perioada 2015 – 2018 pe teritoriul Italiei și a României a acționat un grup infracțional organizat, specializat în săvârșirea de infracțiuni informatice, respectiv fals informatic, acces ilegal la un sistem informatic și efectuare de operațiuni financiare în mod fraudulos. Grupul infracțional organizat a fost constituit de către doi cetățeni italieni care au coordonat mai multe celule alcătuite din aproximativ 50 de membri și au acționat concomitent în România și în Italia, fiecare având roluri bine determinate. Un rol marcant l-au avut trei cetățeni români, a căror activitate infracțională a constat în clonarea unor site-uri web ale unor bănci și instituții financiare, în vederea obținerii datelor de identificare ale cardurilor bancare, precum și ale datelor de acces la conturile de online banking ale persoanelor vătămate. După accesarea conturilor de online banking prin utilizarea datelor astfel obținute, membrii grupului au transferat/virat sumele de bani în conturile altor membri ai grupului, ce aveau atașate carduri bancare preplătite (prepaid).

În fapt, suspectii obțineau, în mod neautorizat, datele de contact ale victimelor, iar ulterior le trimiteau mesaje email, aparent din partea reprezentanților băncilor, prin care le solicitau datele confidențiale, sub pretextul că le sunt necesare pentru remedierea unor probleme de securitate ale contului bancar. Victimele erau îndrumate să acceseze un link din cuprinsul e-mailului, pentru remediere; acesta reprezenta o adresă de web, care conținea o clonă a paginii de internet a băncii. În urma accesării link-ului, victimele erau redirecționate pe pagina web falsificată, în care introduceau datele de identificare ale cardului bancar, precum și datele de acces la contul de online banking. Aceste date erau colectate de către membrii grupării, care ulterior controlau sumele de bani din conturi. Ulterior, sumele de bani erau retrase în numerar de la ATM-uri din Italia și din România, direct de pe cardurile preplătite, de către titularul contului atașat cardului, în schimbul unui comision. Restul sumei de bani era fie încărcat pe alte carduri preplătite, care erau utilizate la retrageri în Italia și în România, fie era transferat, prin serviciile de transfer monetar rapid, în România, unde acestea erau ridicate de către mai multe persoane de cetățenie română.

În urma activității infracționale, au fost compromise conturile a aproximativ 200 de victime, valoarea totală a prejudiciului cauzat fiind de aproximativ 1.000.000 de euro.

BIBLIOGRAFIE

1. Internet banking, sau online banking, este un termen folosit pentru efectuarea de tranzacții bancare prin intermediul Internetului. Aceasta permite clienților băncilor să deruleze operațiunile cu aceasta și în afara orelor ei de program, de oriunde au acces la Internet. În unele cazuri, pentru aceste operațiuni se utilizează un browser de web obișnuit și cu orice fel de conexiune la Internet, dar în alte cazuri pentru autentificare este necesară utilizarea unor dispozitive furnizate de bancă. https://ro.wikipedia.org/wiki/Internet_banking

2. Consiliul Superior al Magistraturii - Investigarea infracțiunilor de evaziune fiscală, București, 2015, 56 pagini, p. 32-33.

3. Codul penal și Codul de procedura penală al României, Editura Hamangiu, 2016, 600 pagini.

4. Ibidem.

5. Ibidem.

6. Legea nr. 82 din 13.06.2012 privind reținerea datelor generate sau prelucrate de furnizorii de rețele publice de comunicații electronice și de furnizorii de servicii de comunicații electronice destinate publicului, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, publicată în Monitorul oficial al României nr. 211 din 25.03.2014 (republicată).

7. Legea nr. 506 din 17.11.2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice, publicată în Monitorul oficial al României nr 1101 din 25.11.2004.

8. Codul penal și Codul de procedură penală al României, Editura Hamangiu, 2016, 600 p.

9. Codul penal și Codul de procedură penală al României, Editura Hamangiu, 2016, 600 p.

ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕАЛИЗМА, КАК МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТ ИССЛЕДОВАНИЯ СПОРТИВНОЙ ДИПЛОМАТИИ

Антон ПОПОВ,
докторанд, Академия Публичного Управления

SUMMARY

Taking into account the fact that the concept of „sports diplomacy” is relatively little studied, it is necessary, in our opinion, to use those theoretical and methodological developments that are as close as possible to this subject of scientific research. This article examines some of the conclusions of the representatives of the theory of political realism, which represent a kind of symbiosis of theory and methodology that allows a deeper understanding of sports diplomacy as a social and political phenomenon, consideration of its new sides, as well as the identification of new knowledge. The theory of political realism methodologically manifests itself at the junction of «formal» and „informal” research methods.

Keywords: methodology, theory of international relations, political realism, - theory, „Christian realism”, sports diplomacy, sports of great achievements, „security dilemma”, national interest.

Введение. Теория международных отношений, наилучшим образом позволяет анализировать функции спорта, как инструмента внешней политики государств и фактора их «мягкой силы», а также внешнеполитическую деятельность спортивных организаций и структур, в том числе Национальных Олимпийских Комитетов, Международного Олимпийского Комитета, национальных и международных федераций, в первую очередь ФИФА. Следует также отметить, что парадигма политического реализма в международных отношениях, отличается большей теоретической эффективностью в раскрытии темы исследования, по сравнению с другими школами теории международных отношений, хотя следует подчеркнуть, что путем применения либерального подхода в анализе взаимосвязи спорта и международных отношений, создается возможность анализа институтов и структур международного спорта в качестве негосударственных актёров, которые в свою очередь формируют своеобразное «поле» (согласно теории П. Бурдьё) [1, с. 20] или «среду» (согласно теории Гарольда и Маргарет Спроут) для сотрудничества, не только между собой, но и с государственными структурами [2, с. 194].

Результаты исследования. Спорт больших достижений, спортивная дипломатия как инструмент внешней политики, удивительно и в тоже время объяснимо близки к природе международных отношений, базирующихся на национальный интерес и классическую дипломатию. Функционально, спортивная дипломатия в рамках международного спортивного движения выполняет такие же переговорные функции, в данном случае по организации спортивных мероприятий и поддержания международных спортивных отношений, какие проявляются в условиях реализации классической дипломатии, выполняя свои общеизвестные функции в рамках межгосударственных отношений. Это еще один аргумент в плане использования теории политического реализма в международных отношениях как базисной, в анализе предмета нашего исследования. Кроме того, сам спорт, как значимое социальное явление, проявляет себя в качестве бескомпромиссной борьбы - «борьбы всех против всех», но только в период между войнами, и не на поле боя, а на стадионах и в спортивных залах.

В этой связи, основные положения теории политического реализма уходят своими корнями в историю политической мысли классиков политологии, какими является Фукидид и его размышления о противостоянии государств и предпосылках войн между ними [3], феномен, который укладывается в современной теории «дилеммы безопасности» [4, с. 8-34.] или так называемой «ловушке Фукидида» Грэхама Аллисона [5], в которой рассматриваются самоиндуктивный характер силовой конкуренции государств, которые отстаивая свои

интересы путем укрепления военно-оборонительного потенциала, провоцирует подобные действия со стороны государств-оппонентов. Алгоритм всеобщей гонки накопления военной силы и военных навыков, а также стремление победить в эвентуальной войне, очень близок к формуле создания и постоянного укрепления спортивного потенциала любой страны, подготовке спортсменов к предстоящим боям, факт непременно провоцирующий ответную реакцию со стороны остальных государств, стремящихся одерживать спортивные победы в крупных международных соревнованиях.

В продолжении данной мысли - не менее значимы воззрения Никколо Макиавелли и Томаса Гоббса, которые раскрывают психологию социального лидера и его окружения, а также человеческую природу и скрытое в ней непреходящее желание доминировать. Политическая философия прославленного флорентинца до сегодняшнего дня сохраняет не только статус классической, но и универсальной, в плане прочтения и понимания, в том числе, современных социально-политических процессов. «Новое» прочтение Макиавелли [6] подходит и для прояснения некоторых вопросов спортивного доминирования, требующее учитывать, что «победа никогда не бывает полной в такой степени, чтобы победитель мог ни с чем не считаться и в особенности – мог попрасть справедливость» [7, с. 41-109]. Однако ближе к аналитическому обоснованию нашего предмета исследования являются взгляды Гоббса, который исходит из того, что люди по природе своей не только эгоистичны, но и не равны в своих способностях. Поэтому их соперничество, взаимное недоверие, стремление к материальным благам и славе непременно ведут к постоянной «войне всех против всех» и «каждого против каждого» [8]. На наш взгляд, без этих глубоких мотиваций, спорт и не состоялся бы, как глобальный социальный феномен, так глубоко вошедший в нашу жизнь, в том числе как одна из форм политического проявления.

По сути дела, все значимые теоретические разработки в области международных отношений XX-XXI вв. ставшие частью парадигмы политического реализма - Фредерика Шумана, Джорджа Кеннана, Джорджа Шварценберга, Кеннета Томпсона, Карла Клаузевица, Генри Кисинджера [9;10;11;12;13], безусловно являются важными для понимания международных отношений во всех их проявлениях, в том числе и в области международного спорта. Однако значимыми для раскрытия данной темы являются, на наш взгляд, отдельные классики теории международных отношений, в том числе американский религиозный и политический деятель Рейнхольд Нибур и английский ученый Эдвард Халлет Карр [14], воззрения которых позволяют в определенной мере раскрыть природу спорта больших достижений, в том числе Олимпийского движения путем сопоставления их теоретических подходов со спортивной международной практикой.

Нибур, будучи протестантским пастором предлагал сосредоточиться на проблеме «первородного греха» и рассматривать человека естественным образом, ориентированным к агрессивным действиям. Осознавая этот факт, мыслитель предлагает исправить данное проявление человеческой природы, путем использования определенных социально-политических инструментов, подход, получивший название «христианский реализм» [14, с. 17]. Сопоставляя этот факт с историей зарождения и возрождения Олимпийского движения, следует отметить, что традиция проведения Олимпийских игр в Древней Греции появилась как часть религиозного культа, а их возрождение в конце XIX в. было своеобразным продолжением этого культа, осовременивая его новым идеологическим содержанием. Так, «Ода спорта» Пьера де Кубертена, которая являлась своеобразным выражением «религии спорта» или в гражданском выражении – моральным кодексом Олимпизма, была призвана сблизить народы и людей, особенно молодое поколение во имя мира и международного сотрудничества [18]. Другими словами, и «христианский реализм» Нибура и «религию спорта»/моральный кодекс Кубертена, были призваны бороться с человеческими пороками, «первородным грехом», ориентированных «ко злу» [14].

Касательно теоретического подхода Эдварда Карра, касающегося предложенной им структуры миропорядка, которая сводится к принципиальному делению государств на «имущих» (have) - и «неимущих» (have not) [14], следует отметить что он как-бы представляет иной взгляд на «дилемму безопасности» в том смысле, что «имущие» стремятся

сохранить status quo, а «неимущие» пытаются изменить его в свою пользу. Данная закономерность максимально характеризует ситуацию в международном спорте, которая является главным импульсом его развития. Другими словами, на пятки великих спортивных держав, которыми являются, как правило, экономически развитыми странами, постоянно наступают представители большого спорта развивающихся стран. В этом смысле спортивный успех «неимущих» (небогатых) стран, является настоящей провокацией для «имущих» (богатых) государств, которые при определенных условиях, могут апеллировать на неспортивные способы борьбы со странами оппонентами: дискредитация в глазах мировой общественности, политические провокации, экономическое давление, международная изоляция и т.д. Подобные методы борьбы наблюдаются особенно в период подготовки к чемпионатам мира по футболу, летним и зимним Олимпийским играм.

Среди представителей политического реализма, которые надолго определили пути развития науки о международных отношениях, бесспорными лидерами являются Ганс Моргентау и Раймон Арон, теоретические разработки которых легли в основу и нашего предмета исследования. Хотя оба ученых разделяют одну и ту же парадигму относительно теории международных отношений, их размышления отличаются универсальностью (Г. Моргентау) и степенью проникновения в социальную канву международных отношений (Р.Арон).

Отметим в этой связи, что концепция Моргентау относительно международных отношений, исходит из шести принципов политического реализма, некоторые из них претендующие на некую универсальность или даже закономерность [15]. Учитывая тот факт, что исторический опыт позволяет определить их таковыми, отметим, что они проявляются во всех сферах жизнедеятельности человека, в том числе и в спорте как инструменте международных отношений. Так, относительно принципа предусматривающего, что истоки законов политического управления следует искать в неизменной и несовершенной природе человека, то и политика в области спорта (наше утверждение) проводится с учетом природы человеческого поведения, стремлением индивидуума доминировать и обеспечивать свою безопасность. И то, что в центре политического реализма находится концепция национального интереса - принцип, который определяется через понятие «силы», прямо объясняет потенциал национального спорта по защите государственного интереса и усиления его международного престижа своими международными победами, факт проявляющийся в конкретных политических и, как отмечал Моргентау, «культурных контекстах» [15]. Политический реализм, отмечал ученный, исходит из множества представлений о природе человека, которая включает в себя экономическую, политическую, моральную составляющие. В этой связи, нельзя исключить основополагающие составляющие природы человека, которые определяют его как существо политическое – инстинкт самосохранения (безопасности) и доминирования (власти), которые сполна проявляют себя как в политике, в том числе международной, так и образно говоря, на борцовском ковре.

Спорт и дипломатия, функционально, имеют много общего. Анализ разработанных Г. Моргентау составных частей дипломатии, которая должна: 1) определять свои цели исходя из той силы, которая имеется в ее распоряжении; 2) оценивать цели других стран относительно той силы, которой они распоряжаются; 3) определять в какой степени эти цели совместимы друг с другом; 4) определять пригодные средства для осуществления этих целей, учитывая тот факт, что в распоряжении дипломатии имеются лишь такие средства как убеждение, или угроза силой [19, с.8-9], позволяют сделать вывод о том, что в спорте (имплицитно в спортивной дипломатии) можно обнаружить такие же, по сути, составные элементы. В этом смысле руководство спорта, представляющее государства, оценивает собственные силы и возможности; силы и возможности других стран в этом плане; учитывает разницу между этими индикаторами; определяет средства для достижения поставленных целей.

Если теоретические размышления Моргентау отражают поиск и определение закономерностей международных отношений, являющиеся показателями их научности и в тоже время позволяющие объяснить другие общественные процессы связанных с внешней политикой государства и его безопасности, то Раймон Арон, анализируя их социологию, пря-

мо обращается к спорту как социальному явлению. В частности, он предлагает рассматривать футбол, как модель изучения международных отношений. В своей фундаментальной работе «Мир и война между народами» [16], автор отмечает, что у спорта есть схожие характеристики с международными отношениями, в частности: четкие правила и понятная цель игры; определенное пространство для самой игры, в которой участвуют установленное количество игроков; судья, который с помощью правил оценивает игру. В этом смысле, с точки зрения Арона, национальные сборные можно рассматривать, как носителей национального суверенитета, а их спортивные результаты, как проявления силы государства. По аналогии, в мировой политике существует международное право (правила игры), страны (игроки), действия которых происходят на определенном пространстве (поле) и под наблюдением ООН - в качестве арбитра.

Раймон Арон не единственный ученный, который для объяснения сущности и форм проявления международных отношений использовал аналогию со спортом. Другой представитель политического реализма – Арнольд Уолферс в своих изысканиях представлял государство в виде бильярдного шара, хорошо интегрированного изнутри и с жестким покрытием снаружи [17]. По Уолферсу, отношения между государствами на международной арене сродни расположению и движению бильярдных шаров, которые сталкиваются на игровом столе. Учитывая тот факт, что не все шары-государства имеют одинаковое «интегрированное содержание» и «жесткое покрытие», то естественно, они ведут себя неодинаково, а иногда хаотично. Консолидированные изнутри шары-государства имеющие максимально твердое покрытие, способны более эффективно передвигать в нужном им направлении более слабых. Последние же, в силу характера их движения, случайно или целенаправленно могут «искривить» заданное направление сильных шаров-государств. Таким образом, Уолферс обосновывал, в том числе, три базовых измерения международных отношений: развитие, безопасность, сотрудничество, в обеспечении которых, мы утверждаем, что активно участвует и спорт больших достижений [17].

Выводы. На основании вышеизложенного можно отметить что, теория международных отношений, имплицитно парадигма политического реализма, способствует не только научному постижению сущности и различных форм проявления спортивной дипломатии, но и использованию некоторых ее измерений и составных частей в качестве методов и способов получения дополнительных знаний. Вышеизложенный анализ, представленный в формате различных теоретических трактовок политического реализма, являются в то же время и частью методологии исследования спортивной дипломатии. В этом смысле считаем необходимым акцентировать, что размышления Фукидида о природе отношений между государствами и на этой основе выявление Г. Алисоном феномена «ловушки Фукидида», которая сегодня является основой теории «дилеммы безопасности», позволяет использовать их как один из способов понимания природы противоборства в спорте не только между спортсменами/спортивными командами, но и государствами. Что касается психологии спортивного противоборства и, как мы убедимся по ходу исследования, - политического противоборства, то их можно раскрывать через призму размышлений Т. Гобса, Н. Макиавелли, Р. Нибура, Э. Карра, Г. Моргентау и др. Некоторые теоретические размышления Р. Арона и А. Уолферса, прямо рассматривают международные отношения с точки зрения спортивных соревнований и спортивных правил. Этот факт объясняется тем, что спорт, по своей природе, во многом походит на международные отношения, которые естественным образом проявляют себя через борьбу за государственные интересы и обеспечения национальной безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бурдые П. Социальное пространство и генезис «классов». Вопросы социологии, 1992, т. 1, № 1, с. 17-33.
2. Цыганков П. А. Теория международных отношений. Москва: Гардарики, 2006, 590 с.
3. Фукидид. История. СПб: Наука, 1999, 604 с.

4. Тимофеев И. Н. Дилемма безопасности: риск вооруженного конфликта между великими державами. Полис, 2009, №4, с. 8-34.
5. Аллисон Грэхам. Обречены воевать. Москва: АСТ, 2019, 416 с.
6. Powell Jonathan. Noul Machiavelli. Cum se gestionează puterea în lumea modernă. Chișinău: Cartier, 2014, 492 p.
7. Макиавелли Никколо. Государь. Москва: Эксмо, 2008, 512 с.
8. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Гоббс Т. Сочинения: в 2 т, т. 2. Москва: Мысль, 1991.
9. Шуман Фредерик Л. Холодная война: взгляд на прошлое и будущее. М.: Прогресс, 1964, 56с.
10. Кеннан Джордж. Дипломатия Второй мировой войны глазами американского посла в СССР Джорджа Кеннана. Москва: Центрполиграф, 2002, 580 с.
11. Шварценбергер Дж. Политическая власть. Изучение мирового сообщества. Теория международных отношений: Хрестоматия / Сост., научн. ред. и ком-мент П. А. Цыганкова. М.: Гардарики, 2002.
12. Киссинджер Генри. Мировой порядок. Москва: АСТ, 2018, 544 с.
13. Киссинджер Генри. Дипломатия. Москва: АСТ, 2018, 896 с.
14. Дугин А.Г. Международные отношения. Парадигмы, теории, социология. Москва: Академический проект, 2020, 431 с.
15. Моргентау Ганс. Политические отношения между нациями. Борьба за власть и мир. В: Теория международных отношений: Хрестоматия / Сост., науч. ред. и коммент. П. А. Цыганкова. Москва: Гардарики, 2002, с. 72–88.
16. Арон Раймонд. Мир и война между народами. Москва: NOTA BENE, 2000, 880 с.
17. Уолферс А. Противоборство и сотрудничество: очерк международной политики. Дружба и вражда между государствами. Теория международных отношений: Хрестоматия/ Сост., науч. ред. и коммент. П. А. Цыганкова. Москва: Гардарики, 2002, с. 338–348.
18. О Спорт, ты радость! <https://rg.ru/2012/07/26/oda-sportu.html>
19. Ковалев Ан. Азбука дипломатии, 6-е издание. М.: 1993, 240 с.

SOME ASPECTS OF THE ISRAELI - AMERICAN HISTORIOGRAPHY OF THE PALESTINIAN QUESTION AT THE BORDER OF THE XX-XXI CENTURIES

Sayed SAYED,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Historiographic analysis of Israel's relations with the Palestinians and neighboring Arab countries in the context of resolving the Palestinian issue through the prism of published works by Israeli and American researchers is, in our opinion, of undoubted scientific interest. These publications mainly concern questions about the national Jewish state, the right of the Jewish people to a sovereign state, about Israel's relations with the Palestinian Arabs, about the fight against terrorism and the role of the Israel Defense Forces in Israeli society, about the Israeli political system, principles and mechanisms of its functioning.

Keywords: *historiographic analysis, Palestinian issue-solution, State of Israel, Arab-Israeli wars, Arab-Israeli conflict-settlement, „international quartet».*

Introduction. The study of the Palestinian question is important and relevant both scientifically and practically. As for the works of representatives of the academic world, they can be divided into general, revealing the whole studied issue and the so-called thematic, analyzing its individual aspects. Some publications were written by the participants at the events themselves and by some Israeli leaders who were directly involved in determining the foreign policy of the State of Israel regarding the countries around them and the Palestinians. These sources are the memories of presidents, prime ministers and diplomats of the State of Israel. Not distinguished by a high degree of objectivity in assessing controversial moments of bilateral relations with Palestinians and neighboring Arab countries, they make it possible to trace the characteristics of Israel's foreign and domestic policy through the prism of the mentality of its representatives. This historiographic analysis is based on historical and political studies, the authors of which represent well-known universities and research centers in Israel and the United States.

Research results. In recent decades, Jewish authors have published many serious publications on various aspects of Israeli politics, which are the subject of our analysis and which we will briefly dwell on. First, it concerns some works of Itamar Rabinovich – an Israeli diplomat, professor of history of the Middle East at Tel Aviv University, honorary professor of New York University. Therefore, in the monograph „From June to October: The Middle East Between 1967 and 1973”, the events in the Middle East from June 1967 to October 1973 are disclosed and reasoned in details and arguments, based on documents [1]. In the next work „Israel and the Arabs 1948-2003” [2], also well documented, Israel's relations with Arab countries and Palestinians in the period 1948-2003 are revealed in all their diversity. The most significant documents on domestic and foreign policy of Israel from 1948 to 2006 are presented in a book published in 2008 „Israel in the Middle East” [3]. Not only Israeli, but also Arab and American documents cover the political, diplomatic, economic, cultural, legal and social history of the region. It also shows the point of view of the Palestinians on the events. The documents are provided with comments and explanatory notes.

A collection of scientific and journalistic articles by Israeli intellectuals on the key issues of contemporary Israeli society and the Middle East conflict played a certain moral and conceptual significance when working on the thesis [4]. This is a work on the national Jewish state, on the right of the Jewish people to a sovereign state, on Israel's relations with the Palestinian Arabs, on the fight against terrorism and on the role of the Israel Defense Forces in Israeli society. The monograph by Geisel Zeev is very informative [5]. This is the first detailed description of the Israeli political system, the principles and mechanisms of its functioning, made from within the system itself.

Writing it was possible by a combination of personal experience and knowledge of the author, who was a prominent figure in the Israeli political arena for several years.

A kind of continuation of the above was the book of the historian Mikhail Shterenshis „History of the State of Israel” [6]. This work is the first original general history of Israel in Russian, written by an Israeli historian. It is based on archival materials, government and diplomatic documents of various countries, published political statements and declarations, UN documents, newspaper reports, statements by religious figures, press releases of the Israel Defense Forces, Ministry of Foreign Affairs and other Israeli state institutions. The memoirs of political and military figures, reports of the Central Bureau of Statistics of Israel, government documents of Arab countries in the Middle East, eyewitnesses and participants of the events were also used. The purpose of the book is to describe the history of the creation and development of modern Israel in a popular and detailed manner. The work covers a period of more than a hundred years, but more emphasis has been placed on the history of Israel since its inception and the proclamation of the Declaration of Independence. The history of the state is traced to the beginning of the XXI century.

As for the foreign policy of the State of Israel and its relationship with the Palestinians, the books of Shimon Peres, Israeli state and political leader, known far beyond his own country, helped us a lot [7; 8]. Written directly after the conclusion of the Israeli-Palestinian agreements, in the preparation of which S. Peres played a large role, his works are filled with pathos of beneficial changes in the international situation. A significant place in them is given to a broad program of political, economic and social transformations in the region.

A kind of continuation of the above is a collection edited by the famous Israeli researcher A.D. Epstein, which includes the most important articles and documents relating to the state of the Palestinian-Israeli conflict at the very beginning of the XXI century and programs [9] put forward in 2001-2004 by various organizations for its settlement. In the same context, we note the work of Zeev (Vladimir) Khanin [10] is composed of articles that appeared in the Israeli and Russian media throughout 2005. These articles are divided by topic. The book draws a vivid, dynamic picture of how the internal political processes in Israel developed in one of the most difficult periods of its modern history. The work fully recreates and preserves the spirit of the epoch, which is not often present in the academic writings of most political scientists and historians. When analyzing this topic, we did not ignore the article written by the well-known Israeli historian Aron Schneier „Notes of the pessimist” published in Israel and Moldova [11, p.181-190]. In it, the author shows the current state of relations between Israelis and Palestinians and in a rather categorical form comes to the disappointing conclusion that their opposition does not have a solution that would satisfy both parties.

When working on the thesis, a particular interest was aroused by the book by Shaul Mishal, professor at the Council on Middle Eastern Studies at the McMillan Center in collaboration with Abraham Sela „The Palestinian HAMAS: Vision, Violence, and Co-existence” [12]. The work is unusual because its authors are two Jewish researchers who studied the activities of HAMAS and showed that, despite its image as a terrorist group, it is essentially a social and political organization that provides extensive public services to ordinary Palestinians and responsive to policy through negotiations and mediation. Professor Mishal has also published several other books on the Palestinian national movement, Islam and the Israeli-Arab political culture.

Two Israeli authors published two works on settlement topics in Russian [13; 14]. These publications are interesting because they were written by settlers and, accordingly, reflect the views and worldviews of Russian-speaking Israelis who support the Israeli settlement movement and directly participate in it. They reveal the role of Russian-speaking Jews in the Israeli settlement movement, in its history and before the beginning of the 21st century. Despite the fact that both authors use different methods to analyze the political, ideological and other prerequisites that gave rise to the modern Israeli settlement movement in the occupied territories, they end up agreeing that the territory located to the West from the Jordan River is geographically, historically, economically and otherwise, an integral part of „Eretz Israel”, that is, the State of Israel [13, p. 236-237], and the existing settlement blocks and Jewish neighborhoods in East Jerusalem will become, in the future, part of the territory to which Israeli jurisdiction will extend [14, p. 52].

Many Israeli studies describe and analyze the Arab-Israeli wars. The Arab states are shown as an aggressor, the occupation of the territories is justified, and the Palestinian problem is considered solely as a refugee problem. In these works, an in-depth analysis of the successes and failures of the Israeli armies in five wars is given and practical recommendations are formulated for the IDF [1; 15].

The scientific literature and memoirs published in Israel are described in detail as diplomatic efforts that preceded the 1967 war and aimed at either preventing [16], or, on the contrary, at provoking it [18], so is the course of the fighting, considered literally every minute [17, p. 346-492]. First, the books of the first ambassador to the UN and the 6th President of the State of Israel (1983-1993) Chaim Herzog should be mentioned [19]. They include materials on all five of the Arab-Israeli wars. He gives an Israeli perspective on the wars of 1948-1949, 1956 and 1967. The annexes provide details of the armed forces of Israel and the Arab states. The author notes that the brilliant military victory in the Six-Day War (1967) did not bring Israel the expected political success. Arab countries, having regained their strength, attempted a revenge in October 1973 and, although Israel also won in the „Doomsday War” that followed, peace in the Middle East remained fragile.

The memoirs of the participants in the Arab-Israeli wars, Generals Moshe Dayan and Shabtai Tevet, also have significant historiographic significance. M. Dayan was the developer of the plan for the Israeli offensive against the Egyptians in 1956, while occupying the post of Chief of the General Staff of the Israel Defense Forces. He describes how, on October 29, 1956, the Israeli troops began their hundred hour throw across the Sinai Peninsula towards the Suez Canal. In his memoirs he also spoke in detail on how the Sinai operation was planned and carried out in 1956. Eleven years later, Israeli tanks announced the Sinai Desert with the roar of their engines again. The materials of Shabtai Tevet „Tammuz Tanks” are devoted to June battles of 1967, comparable in scope to tank battles in the North African theater of World War II. Participating in the Six-Day War, along with General Tal's attack armored group, the author not only vividly and lively describes the course of hostilities, but truthfully, without too much pathos and ideological cliché, conveys the atmosphere of front-line fraternity that then reigned among Israeli soldiers and officers.

Analyzing the works of American experts on the role of the United States and European states in resolving the Arab-Israeli conflict, two main approaches can be distinguished. For example, Richard Haas, director of the Brookings Institute's International Studies Center, takes the view that, despite numerous efforts by the EU to resolve the Middle East conflict, the Europeans managed to make some progress in the economic and humanitarian spheres, while only Washington succeeds [20, p. 61-63, 72] with the resolution of Israel's political problems. Europe's favorable position towards the Arab countries is due to its historical, economic, political and cultural ties with the Middle East. At the same time, Jonathan Marcus believes it is no less based on the desire of Europeans to oppose their diplomacy in the region to the Americans [21, p. 21-23].

Some experts assess the Middle East policy of some European countries as pro-Palestinian, which reinforces the tendency of Palestinians to violence and non-acceptance of a compromise with Israel. In this sense, Stephen Zuns, a professor at the University of San Francisco, evaluates the role of the EU in resolving the Arab-Israeli conflict as a counterweight to US pro-Israel policy [22]. Professor Harry Rubin of the Washington Institute for Middle Eastern Policy believes that the policy of a „bad cop” creates great difficulties for the US [23].

A different opinion is shared by the American political scientists who adhere to the idea of equal participation in the Middle East peace process of the United States, the EU and other international actors. The EU is the main source of non-military financing of the Middle East peace process [24, p. 24, 29-30; 191, p. 15-30; 171]. „Mark Rosenblum considers the attacks by the Israelis on the EU position in the peace process as inexpedient and groundless. He focuses attention on the fact that military aid from the USA is extremely important for Israel, but it depends more on Europe economically... According to the author, the EU is an important mediator in the peace process and... quite effectively influences the PLO position in the negotiations” [quoted by: 25, p.56-57].

The collective monograph „Israel and the United States: six decades of American-Israeli relations” [26], developed under the editorship of political science professor at the Hebrew University Peggy Meyerhoff Pearlstone (Baltimore Hebrew University Peggy Meyerhoff Pearlstone) in Baltimore R.O. Friedman, a man who has been studying the Middle East for over 40 years, is of particular

scientific interest. The wide range of topics studied is the indisputable advantage of this work. In the preface of the work, R.O. Friedman defines its goal as to achieve a better understanding of the nature of American-Israeli relations [26, p. IX].

Written by Friedman himself, the chapter is devoted to studying the role of the White House during the presidency of George W. Bush and B. Obama in the settlement of the Arab-Israeli conflict. The interaction of the United States and Israel in the military sphere is considered by SA Cohen, who believes that Israeli military elite, because of its too much dependence on the Pentagon, has lost its intellectual independence and ability to pursue an independent military strategy. The history of the formation of US-Israel interaction and the role of the United States in the Arab-Israeli conflict (1945-2000) is revealed by the director of the Washington Institute for the Study of Middle East Policy D. Makovski. He analyzes the history of this confrontation and the attitude of Washington towards it. In the context of Israel's contradictions with its neighbors, Makowski also dwells on the relations between the US ruling circles and the Arab countries.

The work of well-known American political scientists J. Mirshaymer and S. Walt: „Israeli lobby and US foreign policy” [27] must be also considered among the group of works on the specific features of the relations between Israel and the United States. Among the works on politics of the White House and its allies in the Near and Middle East, the thesis used the works of M. Benson, D.Ch. Kercher, M. Thomas, S.L. Spiegel, W.B. Quandt, D. Ross, H. Drax, D. Makovski, M. Golan, K.E. Swisher, A. Ben Zvi, R. Haas, and others [28; 29].

These authors analyze the policy of the British Empire in the Middle East immediately after the Second World War (1945-1951), reveal the evolution of US Middle East policy, the interests of the United States in the Middle East and the methods of their implementation, putting special emphasis on the relations between the United States and Israel from Truman to Obama; the essence and results of Henry Kissinger's so-called „step-by-step diplomacy” in the region are shown; it is revealed the essence and content of the „Carter Doctrine” or the so-called “power projection in the Middle East”, Washington's stance towards the Palestinians, their desire to create their own state and the so-called „Al-Aqsa intifada”, show the causes of the crisis and the collapse of the Middle East peace process at the beginning of the XXI century, as well as the prospects for its settlement. Some of the authors have concluded that US domination era in the Middle East has come to an end and a new era has begun in the modern history of the region.

A great informational, but also conceptual significance when writing a thesis was played by a three-volume book by a prominent American scientist Howard M. Sacker [30], published in Israel in Russian. Its first volume is devoted to the prehistory of the creation of the SI and the first years of its existence. The book shows the birth and development of the Palestinian and Zionist movements, the titanic role of T. Herzl in the creation of Zionism. The reader gets acquainted with the history of the first waves of Jewish immigrants who created the basis for the development of modern Israeli industry and agriculture in Palestine. The author tells about the opposition to Arab terror and the increasing hostility from the British authorities. The book reflects the significant role played by the Jews of Palestine in World War II, and the heroic struggle for the creation of a Jewish state, which led to the victory over the Arab armies during the War for Independence of 1948-1949.

The second volume tells the history of the State of Israel from the mid-1950s to the mid-1970s. – the development of the country, taking place in an atmosphere of continuous struggle with Arab states, which were actively supported by the USSR. It describes the outstanding victories of Israeli army in 1967 and 1973, the complex processes that ultimately led to the conclusion of a peace treaty with Egypt. The third volume describes the modern period of Israel's history. The enormous importance for the life of the country of a million Aliyah from the Soviet Union is also shown. It tells about the intense search for peace with neighboring Arab countries and Palestinians, the fight against terror, and the first and second Lebanon wars. The book ends with a description of the events of 2005, when Israel withdrew the troops from Gaza.

It is necessary to mention the monograph „Israel/Palestine” by the American political scientist A. Dowty [31] among the works on the history and current state of the Palestinian-Israeli conflict. The author gradually investigates the development of the Palestinian-Israeli conflict, concentrating

on internal problems in Israeli and Palestinian societies. In his study, he strives for equal distance in evaluating the actions of the opposing sides, analyzing key issues such as the exchange of territories and the future of Jewish settlements in Palestinian lands, the status of Jerusalem, the problem of the return of Arab refugees and security.

It should briefly stop at the works devoted to the activities of the international „quartet” consisting of the USA, Russia, the UN and the EU in the matter of resolving the Palestinian-Israeli conflict. Generalized monographs on the activities of the Quartet of international mediators were written by an employee of the Center for Middle East Studies at the Brookings Institution of the USA. H. El-Gindi [32] and Deputy Director of the Institute of International Relations in Rome N. Tocci [33]. In his work, El-Gindi analyzes the contents of the „Road Map” itself and the „Quartet Principles” as separate topics, focusing on the Quartet’s positions on the Middle East settlement, the organization of its work, and the interests pursued by its participants. The study by N. Tocci details the activities of the Quartet, although the most comprehensive analysis is devoted to the role of the EU in the peace process in the region.

The activities of Bush administration in the Quartet in resolving the Palestinian-Israeli conflict were revealed in their memoirs by Secretary of State Condoleezza Rice [34]. They allow to recreate the context in which decisions were made by the White House on this issue. In her memoirs, C. Rice adheres to a restrained tone in assessing the Palestinian-Israeli settlement, avoiding direct accusations against the Palestinian or Israeli side for failing a Middle East settlement.

Conclusions. When writing this article, the author studied the scientific works of political scientists and historians, as well as publications of politicians and diplomats from Israel and the United States of America, which can be conditionally divided (based on the above analysis) into general ones that reveal the whole issue under study and into the so-called thematic, analyzing its individual aspects. They reveal Israel’s relations with the Arab countries and Palestinians during the designated period of research, show the political, diplomatic, economic, cultural, legal and social history of the Middle East region. Most of these scientific works are based on archival materials, government and diplomatic documents of various countries, published political statements and declarations, documents of the UN and the Ministry of Foreign Affairs of Israel, reports of the Central Bureau of Statistics of Israel, government documents of the Arab countries of the Middle East, newspaper reports, statements and memoirs of political and military leaders, memoirs of eyewitnesses and participants in the events.

BIBLIOGRAPHY

1. Rabinovich I., Shaked, H. From June to October: The Middle East Between 1967 and 1973. New Brunswick, New Jersey: Transaction Books, 1978, 419 p. ISBN 0878552308, 9780878552306.
2. Rabinovich, I. Waging Peace. Israel and the Arabs 1948-2003. Princeton: Princeton University Press, 2004, 336 p. ISBN 0691119821, 978-0691119823.
3. Rabinovich, I. Israel in the Middle East: Documents and Readings on Society, Politics, and Foreign Relations, Pre-1948 to the Present. The Tauber Institute for the Study of European Jewry Series. Boston: Brandeis University Press, 2008, 650 p. ISBN 0874519624, 978-0874519624.
4. Еврейское государство в начале XXI века. Антология современной израильской общественно-политической мысли / Под ред. А. Эпштейна. Иерусалим-Москва, Гешарим-Мосты культуры, 2008, 424 с. ISBN 978-5-93273-269-5.
5. Гейзель, З. Политические структуры Государства Израиль. Москва: ИИИиБВ, 2001, 393 с. ISBN 5-89394-056-3.
6. Пиляева, М. А. Израиль – Турция: противоречивое партнерство. Азия и Африка сегодня, 2009, №1, с. 24-27. ISSN 0321-5075.
7. Peres, S. Battling for Peace: A Memoir. New York: Random House, 1995, 350 p. ISBN 0679436170, 978-0679436171.
8. Перес Шимон, АРИЕ, Наор. Новый Ближний Восток. Москва: Прогресс, 1994, 239 с. ISBN 5-01-004406-4.
9. Программы урегулирования палестино-израильского конфликта: Три года после пе-

реговоров в Кемп-Дэвиде и Табе. Сб. статей и документов / Под ред. А.Д. Эпштейна. Москва: ИИИиБВ, 2004, 195 с. ISBN 5-89394-109-8.

10. Ханин, В. Вокруг размежевания: Общество и политика Израиля в 2005 году. Москва: Ин-т Ближнего Востока, 2006, 182 с. ISBN 5-89394-157-8.

11. Шнеер, А. Заметки пессимиста. *Relații Internaționale Plus. Revistă științifico-practică*. 2013, nr. 2, pp. 181-190. ISSN 1857-4440.

12. Mishal, S, Sela, A. *The Palestinian Hamas: Vision, Violence, and Co-existence*. New York: Columbia University Press, 2006, 280 p. ISBN 023114007X, 978-0231140072.

13. Чернин, В. Ближневосточный фронт. Израильское поселенчество: история и современность. Иерусалим, изд. Мосты культуры Гешарим, 2010, 290 с. ISBN 978-5-93273-31.

14. Эпштейн, А. Противоречивые тенденции развития еврейских поселений на контролируемых Израилем территориях в условиях неурегулированности их политико-юридического статуса. Аналитические доклады НКСМИ-МГИМО(У). Восточный Иерусалим и Западный берег реки Иордан; возможные параметры урегулирования. Москва: апрель 2006. Выпуск 3(8), с. 29-56.

15. Morris, B. *Righteous Victims. A History of the Arab-Israeli Conflict, 1881-1999*. New York: Knopf, 2001, 800 p. ISBN 9780679744757.

16. Даян, М, Тевет, Ш. Арабо-израильские войны 1956, 1967: Дневник Синайской компании. Танки Таммуза. Москва: Изографус, ЭКСМО, 2003, 504 с. ISBN 5-94661-052-X.

17. Ginor, Isabella, REMEZ, Gideon. *Foxbats over Dimona: The Soviets' Nuclear Gamble in the Six-Day War*. New Haven: Yale University Press, 2007, 2008, 304 p. ISBN 0300123175, 9780300123173; 0300136277, 9780300136272.

18. Герцог, Х. Арабо-израильские войны 1967-1973. Москва: Аст, 2004, 416 с. ISBN: 978-5-17-021658-1.

19. Haas, Richard N. *The United States, Europe, and the Middle East Peace Process. Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*. Studies in International Security. Massachusetts: The MIT Press Cambridge, 1997, 335 p. ISBN 9780262522441.

20. Marcus, Jonathan. *Adjustment, Recrimination: Franco – U.S. Relations and the New World Disorder*. The Washington Quarterly, v. 21, nr. 2. DOI 10.1080/01636609809550309.

21. Zunes, Stephen. *The Bush Administration & the Israeli-Palestinian Stalemate* [online]. FPIF Special Report. 15, October 2001. https://ips-dc.org/the_bush_administration_the_israeli-palestinian_stalemate/

22. Rubin, Barry. *Clinton's Latest Bid for Israeli-Palestinian Peace Founders as Arafat Presses Strategy of Violence* [online]. November 15, 2000. <http://www.ajc.org/Israel/IsraelMideastBriefingsDetail.asp?did=208&pid=602>

24. Carapico, Sheila. *Euro-Med: European Ambitions in the Mediterranean*. Middle East Report, 2001, nr. 220, v. 31, nr. 3, p. 24-28. ISSN 08992851.

25. Захарченко А. Н. США и ЕС в ближневосточном мирном процессе в 90-е гг.: партнерство или соперничество? Взгляд американских политологов. Востокведный сборник. Выпуск 4. Москва, ИИИиБВ, 2002, с. 51-58. ISBN 5-89394-073-3.

26. *Israel and the United States: Six Decades of US-Israeli Relations*. Ed. by R.O. Freedman. Colorado, Westview Press, 2012, 304 p. ISBN 0813344948, 978-0813344942.

27. Mearsheimer, J., WALT, S. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2008, 496 p. ISBN 0374531501, 978-0374531508.

28. Akbarzadeh, S. *America's challenges in the greater middle east. The Obama administration's policies*. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 285 p. ISBN 978 0 2301.

29. Ben Zvi, A. *Decade of Transition*. New York: Columbia University Press, 1998, 250 p. ISBN 0-231-11262-9, 0-231-11263-7.

30. Сакер, Г. М. История Израиля. От зарождения сионизма до наших дней. Иерусалим, Библиотека Алия, 2011 т. 1-3, 1840 с. ISBN 978-5-9953-0124-0, 978-5-7516-0972-6.

31. Dowty, A. *Israel/Palestine*. Cambridge: Polity Press, 2008, 280 p. ISBN 0745642438, 0-7456-4243-8.

32. Elgindy, Kh. *The Middle East quartet: A Post-Mortem*. În: The Saban Center for the Middle

East Policy. Analysis paper nr. 25, February 2012. Washington: The Saban Center for the Middle East Policy, 65 p.

33. Tocci, N. The EU, the Middle East Quartet and (in) effective Multilateralism. Mercury E-paper, 2011, nr. 9, 30 p.

34. Rice, C. No Higher Honor. A memoir of My years in Washington. New York: Broadway Paperback, 2012, 784 p. ISBN 0307986780, 978-0307986788.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕС ПО ВОВЛЕЧЕНИЮ СТРАН-СОСЕДЕЙ В СИСТЕМУ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СОТРУДНИЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ

Штефан ЦЫБУЛЯК,
докторанд, Академия Публичного Управления

SUMMARY

The security policy of Republic of Moldova is based on the convergence of national interests with common European interests, as well as political and institutional transformation in accordance with European standards. The analysis of the approaches of the national security systems of the Republic of Moldova convincingly shows that the level of security depends on many factors. In order not to find itself in the position of a state without its own independent economic future, Moldova needs to carry out purposeful work to overcome the economic and political crisis, prevent real threats, fight corruption, criminals in politics, deteriorating demographic trends, rule of law and protection of human rights.

In this regard, it is very important not only to understand the essence of security at all levels (international, national, regional, personal), but also to take concrete actions by management structures to bring the level of Moldova's national security closer to the European level. Of course, the adaptation of any foreign experience to the conditions of the Republic of Moldova is quite laborious and does not represent a copying of the entire regulatory system, but only a phased introduction of individual elements, tools, methods, programs.

This article reflects the main aspects of identifying and ensuring the national interests of the Republic of Moldova in the context of the European Neighborhood and Security Policy.

Keywords: Eastern Partnership, European Union, security system, European Neighborhood Policy, national interest, security, integration.

Добрососедство, как концептуальный принцип и элемент внешней политики Европейского Союза, полностью воспроизводит аргументационную базу своей политической оболочки – общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Это пилон, на котором зиждутся международные отношения ЕС – системными элементами которой являются европейская ассоциация и вступление в ЕС, Европейского Политика Соседства (ЕПС), внешняя торговля, сотрудничество в целях развития и гуманитарная помощь. В рамках ОВПБ, Общая политика безопасности и обороны (ОПБО) также является центральным элементом.

Главной целью системы европейской политики безопасности, в ближайшей перспективе, рассматривается не присоединение новых членов, а обеспечение стабильности в европейском регионе. Таким образом, ЕС выделяет четыре приоритетные области для продвижения реформ в странах соседях: надлежащее управление, укрепление гражданского общества, демократия, верховенство закона и права человека; экономическое развитие для стабилизации; безопасность; миграция и мобильность.

В этом контексте, Евросоюз всегда подчеркивает о дифференцированности подхода к странам-соседям, вследствие разного уровня двусторонних отношений и степени стремления к углублению сотрудничества с ЕС, предусматривает разноуровневое сотрудничество в зависимости от достигнутых результатов в процессе применения инструментов политики соседства. Подчеркивает необходимость проведения политических, экономических и институциональных реформ, степень эффективности которых определит уровень последующей экономической интеграции с ЕС (участие во внутреннем рынке ЕС).

Используя тематические программы, посредством Восточного Партнерства, Евросоюз

стремится наладить партнерские связи между странами региона. С этой целью, ЕС предусмотрел инструменты финансового стимулирования стран-партнеров, увеличив финансовую поддержку двусторонних и региональных программ. Новый «Инструмент соседства, развития и международного сотрудничества — Глобальная Европа» (NDICI) на 2021-2027 годы, с бюджетом 79,5 млрд евро, будет охватывать сотрудничество Европейского Союза со всеми странами, которые не входят в ЕС.

Использование таких инструментов для получения краткосрочных и среднесрочных результатов, в некотором смысле политических дивидендов в внешних отношениях, существенно поднимает потенциал деятельности ЕС по вовлечению соседних стран в систему европейской политики безопасности.

Узконаправленный и диверсифицированный подход ЕС к соседним странам, позволил расщепить европейскую политику соседства на составные ее части, а именно, на региональные измерения. В рамках европейской политики соседства, взял свое начало и проект Восточное Партнерство.

Восточное Партнерство направлено на создание общего пространства демократии, процветания, стабильности и тесного сотрудничества. Главы государств и правительств стран-членов ЕС и шести стран Восточного партнерства встречаются раз в два года на саммитах Восточного партнерства, для обсуждения ключевых вопросов сотрудничества и приоритетных целей.

ЕС привержен построению прочных и взаимовыгодных отношений со всеми шестью партнерами, независимо от их индивидуального уровня амбиций в отношениях с ЕС. Двусторонние отношения основаны на дифференциации, в то время как многосторонняя структура Восточного партнерства предлагает всеобъемлющую основу, включающую все шесть стран-партнеров.

Соглашения об ассоциации и углубленных и всеобъемлющих зонах свободной торговли, заключенные в 2014 году, вывели отношения между ЕС и странами Восточного Партнерства на новый уровень. Соглашения направлены на укрепление политической ассоциации и экономической интеграции. Они катализировали значительные реформы, направленные на сближение стран-партнеров с ЕС, путем приведения их законодательства и стандартов в соответствие с законодательством ЕС.

Для восточных стран, в ближайшие годы, в рамках регионального измерения Восточное Партнерство, предусмотрено 2,3 млрд евро в виде грантов смешанного финансирования и гарантий. Также, ЕС разработал новую политическую программу, которая была подробно изложена в совместном рабочем документе Европейской комиссии «Восстановление, устойчивость и реформы: приоритеты Восточного партнерства после 2020 года», принятом в июле 2021 года. Европейский Союз планирует финансирование всех проектов в рамках плана на сумму до 17 млрд евро в виде государственных и частных инвестиций.

Это предложение ляжет в основу обсуждения на саммите Восточного партнерства, запланированном на декабрь 2021 года.

Повестка дня направлена на увеличение объема торговли, ускорение экономического роста и создание рабочих мест, инвестирование во взаимосвязанность, укрепление демократических институтов и верховенства права, поддержку перехода к «зеленым» и цифровым технологиям и продвижение справедливых, гендерно равноправных и открытых для всех обществ.

Выбор десяти главных целей на 2025 год охватывает дополнительную поддержку полумиллиона малых и средних предприятий, строительство или модернизацию 3000 км приоритетных автомобильных и железных дорог в соответствии со стандартами ЕС, борьбу с гибридными и киберугрозами, с коррупцией, сокращение потребления энергии как минимум на 20% в 250 тысячах домохозяйств, улучшение доступа к безопасному водоснабжению и улучшение качества воздуха, доступ 80% домохозяйств к высокоскоростному интернету, помощь в вакцинации медработников, дополнительная поддержка гражданского общества и независимых СМИ, возможности стажировок для 70 тысяч студентов, ученых, поездки для молодежи.

Отношение Республики Молдова к Восточному Партнерству носит стратегический характер. На этот механизм, Молдова возлагает преимущественно прагматические задачи с расчётом на то, что их выполнение приведёт к защите национальных интересов. Национальные интересы Республики Молдова в европейской парадигме безопасности – это, прежде всего, увеличение экспорта на рынок Евросоюза, получение инвестиций, реформа сектора безопасности и гармонизация законодательной базы, политическая, экономическая и институциональная трансформация в соответствии с западноевропейскими стандартами.

Однако, несмотря на всю важность перечисленных моментов, наиболее актуальным остается вопрос адаптации молдавской системы безопасности. Этот вопрос важен потому, что способность Республики Молдова прочно интегрироваться в систему европейской безопасности зависит от успехов проведенных реформ.

Модели для укрепления национальной системы безопасности Республики Молдова, которые можно предложить по результатам изучения опыта стран Европейского Союза, не только теоретически, но в некоторых случаях и практически могут быть действенными. Однако адаптация любого зарубежного опыта достаточно трудоемка и представляет собой не копирование всей системы регулирования, а лишь поэтапное внедрение отдельных элементов, инструментов, методов, программ.

Опыт зарубежных стран крайне важен, в частности Румынии, который заключается в реформе сектора безопасности, укрепления нормативной базы и предоставления экспертизы в оценке рисков и региональных угроз; Литвы касательно гибридных войн и информационных угроз, укрепления энергетической безопасности; Эстонии в области кибербезопасности и защиты информационно-коммуникационной инфраструктуры; Франции в области реформирования специальных служб; Австрии в области укрепления законодательной базы и нейтралитета, Германии в передаче опыта реформирования Национальной Армии и т.д.

Адаптация систем национальной безопасности Республики Молдова к условиям системы европейской безопасности сегодня является наиболее актуальным вопросом сотрудничества в рамках Молдова – ЕС.

Национальная безопасность Республики Молдова сегодня немыслима вне контекста европейской безопасности. Несмотря на то, что с момента запуска европейской политики соседства и ее восточного измерения, европейский путь Республики Молдова, не всегда имел гладкий характер, но в результате сотрудничества в рамках Восточного Партнерства, Молдова добилась немалых успехов в реформировании национальной системы безопасности. Главным императивом реформирования системы послужило наличие национальной идеи – Европейской интеграции. В контрасте евро-интеграции, очень четкие очертания приобрел фактор стабильности и безопасности, который способствует к решению главной стратегической задачи – повышению уровня и качества жизни граждан Молдовы. Причем, привлекательность этой цели видится в быстром росте экономики, восстановления территориальной целостности страны, а также достижение высокого уровня дееспособности общества и государства перед лицом внешних и внутренних угроз.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Dogan L. (2020) The new imperialism in Central and Eastern Europe. METU Studies in Development, No 47, pp. 183-204.
2. European Neighbourhood Policy What is it?). European Commission, 2021. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/european-neighbourhood-policy_en (accessed on 05.11.2021).
3. Remarks by President Donald Tusk after the 5 th Eastern Partnership summit (2017). European Council, 2017, 24.11. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/11/24/remarks-by-president-donald-tusk-after-the-5th-eastern-partnership-summit/> (accessed on 05.11.2021).
4. Tocci N. (2020). Resilience and the role of the European Union in the world. Contemporary Security Policy, No 2(41), pp. 176–194.

5. Сакович, В. А. Национальная безопасность Республики Молдова в контексте современных процессов глобализации и интеграции: теория, методология, прикладной анализ, Кишинев, 2016.
6. Сакович В. А. «Восточное Партнерство» в контексте европейской политики соседства.

SESIUNEA PLENARĂ

Nistor GROZAVU

Un pas important în afirmarea prin cercetare5

Tatiana BOGOS

Rolul parteneriatului public-privat ca modalitate de realizare a
relației interes public - proces decizional în contextul
modernizării administrației publice locale6

Mihaela-Otilia AROȘOAIE

Dimensiuni profesionale și politice ale statutului de prefect10

Manal AMOUN-HABASHI

The causes of the Israeli brain drain13

Corneliu RADU

Particularități cu privire la funcționarea frontierei de stat a
Republicii Moldova în condiții moderne18

Татьяна БЕЛОШАПКА

Влияние органов местного самоуправления
на экологическую политику Украины25

ATELIERUL I.

ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE. ADMINISTRARE PUBLICĂ: INSTITUȚII ȘI SERVICII PUBLICE

Dorin ANDROS

Agenda de dezvoltare durabilă 2030: rezultate și perspective
de implementare în Republica Moldova28

Nicolae BARBUȚA

Autoritatea publică de specialitate – mijloc de realizare a dreptului
constituțional la asigurarea socială a cetățenilor33

Oleg BAXAN

Avantajele și dezavantajele participării cetățenilor în guvernarea comunităților locale38

Vasile BOGHIAN

Mecanismul european al funcției publice - un exemplu
pentru statele-membre UE41

Sorin BRADU

Aspecte privind administrarea serviciilor publice statale46

Ilie GÎRNEȚ

Atribuțiile Parlamentului Republicii Moldova în domeniul politicii externe50

Ana COSTIUC

Transparență și eficiență – un obiectiv al reformei judecătorești54

Gabriela CHIRIAC Formele de bază ale participării cetățenilor la procesul decizional	57
Mihail DOGOTARI Etapе de dezvoltare a conceptului „culturii”	62
Larisa DRAGANCEA Achizițiile publice durabile prin prisma dezvoltării sustenabile	67
Mikhailo DRAPOGUZ Пример применения метода структурно-функционального анализа социальных ценностей в правовых актах реформы децентрализации Украины	71
Tatiana FURCULIȚA Valențe teoretico-metodologice ale conceptului de performanță a administrației publice	75
Tatiana GANGAN Modele teoretice în relațiile publice	80
Николай ГОТИШАН Взаимозависимость предоставления качественных публичных услуг от соотношения структур центральных и местных органов исполнительной власти	85
Ala GRECU Specificul prestării serviciilor medico-sociale în Republica Moldova	93
Александр КЛИМЕНКО Публичное управление в сфере интеграции судебно-медицинской деятельности: проблемы и основные предложения решения	98
Mihail LUPAȘCU Parametrii amenajării teritoriului național al Republicii Moldova și dezvoltării așezărilor umane	101
Oksana MALANCHUK Pilot projects to combat corruption at the territorial level in Ukraine	105
Nataliia MEDLOVSKA Systematic approach to research in the field of regional development	109
Olena MILOSLAVSKA Social and value principles of public governance as a mechanism of state formation	112
Svetlana NUNU Aspecte teoretice privind participarea cetățenilor la procesul decizional	115
Iulian PETCO Impactul pandemiei asupra fenomenului migrațional	121

Andrei RUSSU

Fundamentarea dimensiunilor optime ale unităților
administrativ-teritoriale din Republica Moldova126

Anastasia ȘTEFANIȚA

Influența proceselor de europenizare asupra autonomiei locale
din Republica Moldova131

Vasile TOMUZ

Planificarea strategică și rolul acesteia
în managementul organizațional al autorităților publice136

Aliona VEȘCA

Dimensiuni metodologice ce vizează turismul național141

Elena VESELOVSCAIA

Cadrul normativ de asigurare a integrității pentru susținerea
actului de bună guvernare în Republica Moldova146

Анна ВОЛОШЕНЮК

Образовательный брендинг как конкурентоспособный
нематериальный актив высших учебных заведений150

Aurelia ȚEPORDEI

Studierea și analiza necesităților de instruire
ale funcționarilor publici153

ATELIERUL II.

ȘTIINȚE ECONOMICE. ECONOMIE MONDIALĂ ȘI RELAȚII ECONOMICE INTERNAȚIONALE

Елена ЧЕРНОВА

Препятствия международной торговли текстильными изделиями161

Andrei DAMASCAN

Criza gazelor și energiei în Republica Moldova:
cauze, consecințe și căi de ieșire din situație166

Dan DINNER

Policies and legislation for dealing with immigration trend
(The case of Israel)173

Nadejda HOMIȚCHI

Tendențele actuale ale migrației internaționale a forței de muncă177

Али КАБАНА

Environmental policy as a factor in Israel's
international competitiveness183

Lama MASHAL

Knowledge economy as developing factor in teacher training188

Lavan Limor LEVKOVICH Management of education system under internationalism reform	192
Sara PINCHASI Health promotion programs in education- background	196
Ina RAILEAN Diplomația economică ca factor al asigurării stabilității economiei naționale	200
Галина СИРОТЕНКО Развитие международной торговли как важной составляющей мировой экономики	206

ATELIERUL III.

ȘTIINȚE POLITICE ȘI JURIDICE. POLITOLOGIE, RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI DREPT

Noha ALVAKILI The educational system as an integration factor of national minorities (The case of United State & Canada)	210
Vadim BOȚ Aspectul ideologic în realizarea programului de guvernare	216
Геннадий БРОВКА Компаративный анализ политики инновационного развития и обеспечения инновационной безопасност и ряда европейских государств	220
Eugen BUTUCEA Jurisprudența constituțională în sistemul izvoarelor dreptului	231
Ion COJOCARI Infrațiunea de organizare a migrației ilegale: consimțământul victimei	236
Piotr DIUVENJI Sinteze generale privind noțiunea și evoluția infrațiunii de corupere a alegătorilor	241
Vladislav GALEMBA Demnitatea umană – valoare fundamentală a cetățeanului într-un stat de drept	245
Tatiana GHERGHELEGIU Reflecții asupra coraportului justiției constituționale cu puterea executivă	249
Bader KABAHA Aspects and fields of the Arab-Israeli conflict	253
Cristina LESNIC Lacunele normative în asigurarea cooperării polițienești internaționale în contextul perspectivei de integrare europeană a Republicii Moldova	259

Mirian BEN HAMOO

The institutional analysis of the process of integration
of immigrants in the Israeli society264

Nisa SHERIFI

„The munich conference” and the Ribbentrop-Molotov agreement269

Shirmit OCHANA

International experience on inclusive education
in European Union countries: the regulatory-legal framework275

Nicolae PARCEVSCII

Analiza reflexivă a doctrinelor și impactul asupra
politicii interne și externe a Republicii Moldova279

Vasile POPA

Considerații privind combaterea infracționalității informatice
prin utilizarea metodelor speciale de supraveghere sau
cercetare prevăzute de codul de procedură penală al României289

Антон ПОПОВ

Теория политического реализма, как методологический инструмент
исследования спортивной дипломатии294

Sayed SAYED

Some aspects of the Israeli-American historiography of the
Palestinian question at the border of the xx-xxi centuries299

Штефан ЦЫБУЛЯК

Основные направления деятельности ЕС по вовлечению стран-соседей
в систему европейской политики сотрудничества и безопасности306

***Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale
a studenților-doctoranzi, ediția I
19 noiembrie 2021***

**SINTEZELE INVESTIGAȚIILOR DOCTORALE ÎN DOMENIUL
ȘTIINȚELOR POLITICO-ADMINISTRATIVE ȘI ECONOMICE**

*Responsabilitatea asupra conținutului articolelor revine în exclusivitate autorilor.
Drepturile de autor asupra articolelor publicate aparțin autorilor.*

Direcția editorială

Sergiu VLADÎCA - șef Direcție

Ion AXENTI - specialist principal

Ana BARDUC - specialist principal

Marina PASTUH - inginer programator

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la Print-Caro SRL

Tiraj: 100 ex. Hârtie offset

Preț contractual