

# TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale conferinței științifico-practice  
cu participare internațională  
20 mai 2016*

## COLEGIUL REDACȚIONAL

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

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

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

**Tamara GHEORGHÎȚA** – doctor, șef al Direcției reforma administrației publice centrale a Cămarilor de Stat

**Maria STRECHII** – doctor, conferențiar universitar, director al Departamentului studii superioare de master

**Aurelia ȚEPORDEI** – director al Departamentului dezvoltare profesională

**Silvia DULSCHI** – doctor, conferențiar universitar interimar, șef al Direcției știință și doctorat

**Ion DULSCHI** – doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe administrative

**Silvia GORIUC** – doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe juridice

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

**Rodica RUSU** – doctor, conferențiar universitar, șef al Catedrei științe politice și relații internaționale

**Thomas SCHMITZ** – doctor, profesor, expert al Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ)

**Teodora GHERMAN** – doctor, conferențiar universitar, Catedra economie și management public

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

**Mihai MANEA** – șef al Secției activitate editorială

### DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

**„Teoria și practica administrării publice,” conferință științifico-practică (2016; Chișinău).** Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20 mai 2016, Chișinău / col. red.: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău: AAP, 2016. – 635 p.

Antetit.: Acad. de Administrare Publică. – Bibliogr. la sfârșitul art. – 200 ex.

**ISBN 978-9975-3019-6-1.**

351/354(082)

T 43

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

# TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

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

## CUVÂNT ÎNAINTE

Administrația publică din Republica Moldova trece la etapa actuală printr-un proces profund de reformare care are ca obiectiv principal ajustarea la rigorile europene. Aceste activități derivă din mai multe documente guvernamentale, inclusiv din prevederile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană și se înscriu în aspirațiile de modernizare a administrației publice.

Un rol deosebit în desfășurarea acestor procese îi revine Academiei de Administrare Publică, care are misiunea de formare a specialiștilor de înaltă calificare prin studiile superioare de master și doctorat, înzestrați cu gândire analitică, cu abilități de leadership, de înțelegere a problematicii managementului social și modernizării continue a administrației publice. Academia participă la edificarea societății bazate pe cunoaștere și prin activitatea de dezvoltare profesională continuă a personalului din serviciul public, precum și prin activitățile de asigurare științifico-metodică și informațională a activității autorităților publice.

Desfășurarea acestor procese într-o manieră constructivă și cu un impact favorabil presupune necesitatea corespunderii acestora unor abordări științifice argumentate, bazate pe paradigme moderne, capabile să asigure consecutivitatea și ireversibilitatea acțiunilor inițiate în acest domeniu. Din aceasta derivă misiunea Academiei în efectuarea cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrării publice, în vederea creării unui suport științific pentru desfășurarea reformei administrației publice, elaborării de noi forme și metode de administrare, care să asigure eficiența activității autorităților publice în procesul complex de reformare.

Una dintre activitățile prioritare pentru Academie reprezintă diversificarea cercetărilor științifice în domeniul administrației publice și adaptarea lor continuă la solicitările practicii administrative aflate în permanentă evoluție și dezvoltare. Activitatea de cercetare științifică, dezvoltare și inovare în Academie se efectuează în cadrul catedrelor, laboratoarelor, altor unități structurale, în domeniul profilurilor științifice acreditate. Rezultatele cercetărilor științifice realizate de cadrele științifico-didactice, doctoranzii și masteranzii Academiei sunt comunicate la sesiuni și conferințe științifice instituționale, naționale și internaționale, publicate în reviste și culegeri științifice de specialitate din țară și din străinătate.

A devenit o frumoasă tradiție organizarea, de rând cu alte activități cu caracter științific, a conferințelor științifice anuale dedicate aniversării fondării Academiei și discutarea în cadrul lor a problemelor actuale privind teoria și practica administrării publice. Actuala Conferință științifică cu participare internațională reunește cu diverse comunicări peste

150 de cercetători din cadrul Academiei, autorităților administrației publice, altor instituții de învățământ superior din țară, dar și din instituții similare din străinătate: Germania, Cehia, Lituania, Ucraina, România, Olanda.

Sesiunea plenară se axează pe examinarea problemelor privind dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din Republica Moldova în contextul evoluției societății în schimbare și prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2016-2018. Aspectele comparate ale acestor și altor domenii de activitate sunt elucidate în comunicările cercetărilor din Germania și Ucraina și prevăd mecanismele consolidării statului de drept prin asigurarea protecției procedurale a drepturilor cetățenilor și, respectiv, rolul funcțiilor socioculturale universale în dezvoltarea administrației publice.

Cele șase ateliere tematice din cadrul Conferinței, cu participarea cercetătorilor din țară și de peste hotare, vin să diversifice problemele teoriei și practicii administrării publice, reieșind din caracterul interdisciplinar al științei administrației, interconexiunea acesteia cu domeniile științifice adiacente, dar și din solicitările practicii administrative.

Astfel, problematica științifică din cadrul atelierelor prevede examinarea subiectelor privind modernizarea administrației publice în contextul integrării europene, problemele actuale ale științei politice și parcursul european al Republicii Moldova. Alte probleme actuale puse în dezbatere în cadrul atelierelor țin de aspectele teoretico-practice privind edificarea statului de drept și modernizarea administrației publice, tendințele managementului public în contextul creării unui sistem administrativ bazat pe cunoaștere, dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică, precum și rolul e-Guvernării în dezvoltarea administrației publice.

Dezbaterea problemelor și temelor enunțate în cadrul Conferinței științifice servește un bun prilej de a lansa o platformă de discuții în rândul mediului academic, funcționarilor practicieni din administrația publică centrală și locală, asociațiilor nonguvernamentale din domeniu, asupra celor mai stringente aspecte privind desfășurarea reformei administrației publice în Republica Moldova și identificarea soluțiilor pentru o mai bună derulare a acesteia. Rezultatele cercetărilor științifice discutate în cadrul Conferinței vor servi pe viitor și în calitate de surse bibliografice utile pentru procesul educațional din Academie.

Materialele conferinței științifice inserate în prezenta culegere conțin diverse analize, opinii, poziții, concluzii și recomandări privind situația actuală și perspectivele reformei administrației publice din Republica Moldova care, sperăm, să fie utile pentru cercetătorii științifici, tineretul studios, funcționarii publici, precum și pentru toți acei care sunt interesați de tematica abordată.



## ȘEDINȚA ÎN PLEN

# DIMENSIUNILE SUCEESIUNII REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN PERSPECTIVA PREVEDERILOR PROGRAMULUI DE ACTIVITATE AL GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA 2016-2018

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

### SUMMARY

*In this study is examined the dimensions of public administration reform succession from the perspective of the activity Program of the Republic of Moldova Government for the period 2016-2018, by identifying the assurance degree of continuity, consecutiveness and impartiality of public administration reforming processes. The reforming process of public administration is designed as an ensemble of activities whose content and complexity is derived from the dynamics of social life that constantly forward new requirements to its organization and functioning, determining thus, the evolving nature of reforming processes.*

### SUMAR

*În prezentul studiu se examinează dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2016-2018, prin identificarea gradului de asigurare a continuității, consecutivității și imparțialității proceselor reformatoare din administrația publică. Procesul de reformare a administrației publice este conceput ca un ansamblu de activități, complexitatea și conținutul cărora derivă din dinamica vieții sociale, care înaintează neconținut noi exigențe față de organizarea și funcționarea acesteia, determinând, astfel, natura evolutivă a proceselor reformatoare.*

Procesul de reformare a administrației publice reprezintă un ansamblu de activități, complexitatea și conținutul cărora derivă din evoluția vieții sociale, care înaintează neconținut noi exigențe față de organizarea și funcționarea acesteia. Conținutul și modalitățile de realizare a reformei capătă, organizațional, asemenea dimensiuni în timp și spațiu, care îi ordonează desfășurarea, determinând, astfel, natura evolutivă a proceselor reformatoare.

Pornind de la o stare concretă a organismului social și având ca premise impulsurile politice, economice și sociale spre schimbare ale acestui organism, reforma administrației publice are menirea să influențeze dezvoltarea lui de mai departe. În acest sens, este foarte important ca în procesul reformei să se țină seama de câteva aspecte hotărâtoare privind succesiunea ei și anume asigurarea continuității, consecutivității și imparțialității proceselor reformatoare din administrația publică.

În prezentul studiu ne propunem să examinăm dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2016-2018 prin identificarea gradului de asigurare a continuității, consecutivității și imparțialității proceselor reformatoare din administrația publică.

Pentru a concepe mai exact ponderea caracterului continuu, consecutivității și interconexiunilor cauzale ale prevederilor Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru perioada 2016-2018, vom examina, pentru început, unele dimensiuni tranzitorii ale administrației publice din Republica Moldova. Inițiate imediat după adoptarea Declarației de Independență, transformările din administrația publică au constituit o tendință spre valorile democratice, caracteristice pentru administrația publică europeană.

Aceste transformări au fost impulsionate, alături de alți factori, și de aderarea Republicii Moldova la 13 iulie 1995 la Consiliul Europei, instituție care a contribuit și continuă să contribuie la promovarea în țara noastră a democrației, valorilor general-umane, drepturilor și libertăților omului, valori concepute ca piloni fundamentali și pentru organizarea și funcționarea administrației publice. Semnarea de către Republica Moldova la 2 mai 1996 a *Cartei Europene: Exercițiu autonom al puterii locale*, intrată în vigoare la 2 februarie 1998 a contribuit, într-o anumită măsură, la ajustarea legislației naționale din domeniul administrației publice la unele rigori europene prin preluarea conceptului de autonomie locală, a principiilor administrației publice locale, cerințelor față de statutul aleșilor locali, implementarea formelor moderne de control administrativ, modalităților de asociere ale colectivităților locale și altele [1].

O încercare îndrăznească de ajustare a organizării administrative a teritoriului la rigorile europene și de modernizare a sistemului administrativ din Republica Moldova a fost efectuarea în 1998/1999 a reformei administrativ-teritoriale, prin trecerea la sistemul de județe, care a avut ca obiectiv accelerarea proceselor reformatoare din administrația publică și asigurarea implementării reale a autonomiei locale, procese întrerupte în 2003, prin revenirea, mai mult din considerente politice, la sistemul de raioane, acțiune neagreată de instituțiile europene.

Semnarea în cadrul Politicii de Vecinătate a Uniunii Europene la 22 februarie 2005 a Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 356 din 22 aprilie 2005 [7] a contribuit, prin prevederile compartimentului „Dialogul politic și reformele,” la realizarea unor acțiuni ce vizau distribuirea mai clară a competențelor dintre diferite niveluri ale administrației publice, crearea condițiilor mai favorabile de exercitare a autonomiei locale în condițiile descentralizării și consolidării capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale.

Luând în vedere necesitatea redimensionării relațiilor dintre administrația publică centrală și administrația publică locală, dar și asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării instituționale, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și a finanțelor publice, la 30 decembrie 2005 a fost adoptată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 „Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova” [8]. Aceasta a fost o încercare de a reconceptualiza organizarea și funcționarea administrației publice centrale. Acțiunile întreprinse au continuat, deși cu întârziere, cu adoptarea la 04 mai 2012 a Legii privind administrația publică centrală de specialitate [5]. În pofida faptului că prevederile acestei legi se implementează destul de anevoios, activitățile inițiate reprezintă o încercare binevenită de ajustare a sistemului instituțional al administrației publice centrale de specialitate din țara noastră la un model european, prin identificarea clară a responsabilităților și competențelor autorităților respective, precum și prin raționalizarea procedurilor și activităților administrative desfășurate de acestea.

Reformarea administrației publice centrale este concepută într-o strânsă legătură cu transformările din administrația publică locală. Din aceasta derivă importanța Strategiei Naționale de Descentralizare care a fost aprobată prin Legea nr. 68 din 5 aprilie 2012 [6]. Deși multe din acțiunile preconizate poartă, pe alocuri, un caracter declarativist și suferă de abstracționism, atingerea obiectivelor trasate de Strategie include conceptualizarea, instituționalizarea, precum și implementarea sectorială a descentralizării.

Este bine cunoscut că succesele reformei administrației publice depind, în mare măsură, de calitatea personalului care participă la realizarea ei. În acest sens, adoptarea Legii nr. 158-XVI din 04 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, prin care politicile și procedurile de personal în autoritățile publice au fost adaptate la unele practici europene, vine în sprijinul reformei [4]. Acțiunile respective și-au găsit un teren mai favorabil de implementare cu începere din anul 2009, odată cu acordarea la putere a guvernării actuale pentru care integrarea europeană, după cum se menționează în programele de guvernare, este un deziderat fundamental și care poate fi realizat pe calea democratizării sistemului politic și modernizării administrației publice, acțiuni susținute și de organismele europene.

În acest sens, procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova nu poate fi perceput în prezent în afara prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 02 iulie același an [2]. Acordul prevede, alături de acțiunile din domeniul dialogului politic, reformelor sectoriale, politicii externe și de securitate, justiție, cooperare în sectorul economic, comerțului, ocupării forței de muncă, politicilor sociale, protecției consumatorilor, managementului finanțelor publice și un complex de acțiuni de cooperare în domeniul

administrației publice. Capitolul I din Titlul IV al Acordului, intitulat *Reforma administrației publice*, prevede niște acțiuni orientate strict spre cooperarea nemijlocită în domeniul administrației publice.

Pentru realizarea sarcinilor prevăzute în Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană este nevoie de voință politică, sunt necesare eforturi considerabile din partea autorităților statului, dar și participarea activă a funcționarilor publici de toate categoriile și nivelurile, aleșilor locali, organizațiilor neguvernamentale, cetățenilor. Un rol deosebit revine, în acest sens, autorităților administrației publice, dat fiind faptul că orice domeniu am lua din prevederile Acordului, realizarea lor e posibilă doar cu participarea nemijlocită a autorităților administrației publice.

Activitățile privind implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană își găsesc concretizare în Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2016-2018 [3]. În preambulul acestuia se reiterează obiectivele formulate în Programul anterior de activitate a Guvernului, specificând 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 eficiente, asigurarea protecției sociale pentru grupurile vulnerabile ale populației și altele.

Pentru atingerea acestor obiective, de rând cu altele, în capitolul VII al Programului, intitulat *Buna Guvernare* se conțin un șir de activități menite să contribuie la îmbunătățirea actului guvernării, în general, și activității administrației publice, în particular. Astfel, în subcompartimentul *Administrația centrală și locală*, putem distinge, în viziunea noastră, prin clasificare, câteva categorii de activități, care prin conținutul lor reprezintă o concretizare și o adaptare la perioada respectivă, a prevederilor Planului de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană 2014-2016, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07 octombrie 2014 [9], modificat și completat prin redacția Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 713 din 12 octombrie 2015 [10].

Prioritare sunt acțiunile care, prin esența lor, dețin un *statut de conceptualizare* a unor procese ce urmează să se producă în domeniul administrației publice. Ne referim aici la intențiile autorităților de a elabora, adopta și a implementa Strategia de Bună Guvernare, care ar conține politici publice elaborate în mod participativ și bazate pe evidențe, corp de funcționari publici competitivi și motivați, precum și extinderea serviciilor publice reorganizate și digitalizate.

De fapt, noi cam ne-am împotmolit în elaborări de mai multe strategii pentru diferite domenii de activitate cu diferite termene de realizare. După cum s-a menționat mai sus, transformările tranzitorii din sistemul administrativ moldovenesc au fost și mai sunt însoțite de Strategia de reformă a administrației publice centrale (2005), Strategia Națională de Descentralizare (2012), multe prevederi ale cărora așa și nu au fost realizate până în prezent.

Astfel, la 31 martie 2016, la ședința Comisiei Paritare pentru Descentralizare, care reprezintă un organ consultativ de coordonare a procesului de descentralizare ce activează pe lângă Guvernul Republicii Moldova și la care au participat reprezentanți ai Congresului Autorităților Locale din Moldova, primari, președinți de raioane, precum și reprezentanți ai autorităților administrației publice centrale, s-a discutat desfășurarea implementării Strategiei Naționale de Descentralizare, depistându-se existența mai multor restanțe. Membrii Comisiei au constatat, în unele cazuri, abateri și interpretări incorecte ale principiilor descentralizării și autonomiei locale, din care cauză au propus extinderea termenului de realizare a strategiei pentru încă trei ani. În acest sens, ministerele de resort urmează să revigoreze activitatea grupurilor de lucru privind descentralizarea, să examineze de comun cu autoritățile publice locale subiectele prioritare pentru o bună dezvoltare și consolidare a autonomiei locale. De asemenea, autoritățile responsabile vor elimina restanțele privind descentralizarea patrimonială și vor raporta periodic despre acțiunile realizate, monitorizând strict executarea sarcinilor trasate [11].

Reieșind din această stare de lucruri, intenția de a mai elabora încă o strategie, la prima vedere, naște anumite nedumeriri. În același timp, dacă s-ar reuși ca în pretinsa strategie să se conțină, într-un mod integrator și transversal, componentele fundamentale de care depinde modernizarea țării și care, cu adevărat, pot fi realizate doar de o Bună Guvernare, atunci elaborarea, aprobarea și, îndeosebi, implementarea unei astfel de strategii ar fi justificată.

Alături de Strategia privind Buna Guvernare, Planul de acțiuni al Guvernului mai prevede definitivarea și aprobarea proiectului Strategiei pentru reformarea administrației publice pentru perioada 2016-2020.

În acest scop, anterior, s-a încercat să se elaboreze o foaie de parcurs a reformei pentru perioada respectivă care prevedea acțiuni în domeniul elaborării politicilor publice, modernizării serviciilor publice, descentralizării administrative, managementului funcțiilor publice, managementului resurselor umane, dar care așa și nu a fost aprobată. Reiterarea acestor sarcini în Programul de activitate al Guvernului pentru perioada 2016-2018 dovedește importanța și relevanța acestor acțiuni pentru asigurarea continuității și consecutivității acțiunilor preconizate în domeniul reformei administrației publice.

Interesantă și utilă este și prevederea ce vizează elaborarea conceptului privind mecanismele de menținere a personalului performant în autoritățile publice. În condițiile în care fluctuația cadrelor din sistemul administrativ moldovenesc este destul de mare, realizarea acestei activități pare a fi una plauzibilă cu condiția că conceptul respectiv va prevedea un set de mecanisme eficiente și reale de menținere a personalului performant în administrația publică.

Tot la categoria acțiunilor prioritare, cu statut de conceptualizare, se referă și acelea care prevăd elaborarea și promovarea concepției de reformă administrativ-teritorială în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice. De data aceasta, prevederea respectivă este suplimentată, în comparație cu Programul anterior de guvernare (2015-2018), încă cu o prevedere și anume, realizarea unui studiu-analiză comprehensiv și multidimensional de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Vom menționa că un astfel de studiu a fost efectuat înainte de reforma administrativ-teritorială din 1998/1999, care a și servit ca temei al acțiunilor întreprinse atunci în acest domeniu. Considerăm că un atare studiu-analiză este strict necesar și în prezent cu condiția efectuării lui în conformitate cu paradigmele științifice, fără a fi afectat de influențe politice.

În acest sens, ținem să menționăm, că totul ar fi bine dacă ideea necesității reorganizării administrativ-teritoriale nu ar migra dintr-un document în altul fără a fi realizată. Vom aminti aici că Strategia Națională de Descentralizare adoptată încă la 05 aprilie 2012 [6], la acest compartiment constata fragmentarea excesivă a sistemului administrativ-teritorial în Republica Moldova, din care deriva necesitatea unor intervenții organizatorico-conceptuale în acest domeniu, lucru care nu a derulat mai departe decât de unele discuții, care mai continuă și până în prezent, fără rezultate palpabile.

În aspect științific, este dovedit că organizarea administrativ-teritorială reprezintă o condiție care deschide calea pentru realizarea altor componente ale reformei administrației publice, cum ar fi schimbările instituționale și funcționale ale autorităților administrației publice. În această ordine de idei, organizarea administrativ-teritorială, în afară de faptul că trebuie efectuată rațional, bine argumentat, trebuie să anticipeze alte procese reformatoare. Din aceasta și decurge caracterul ei de acțiune prioritară în desfășurarea reformei administrației publice [14, p. 31-32].

În favoarea unei eventuale reforme administrativ-teritoriale în Republica Moldova ne vorbește și experiența țărilor avansate în acest domeniu, care ne sugerează că o unitate administrativ-teritorială de nivelul unu poate pretinde la capacitate administrativă doar având o populație de, cel puțin, 5.000 de locuitori. În Republica Moldova 86% din unitățile administrativ-teritoriale au mai puțin de 5000 de locuitori. Mai mult de 25% din unitățile administrativ-teritoriale, prin excepție, nu corespund normei legale, adică au mai puțin de 1.500 locuitori. Din aceasta și derivă capacitatea redusă de planificare strategică și de administrare a diverselor resurse, inclusiv financiare, la nivelul unităților administrativ-teritoriale de nivelul unu.

Actualele raioane din Republica Moldova, ca unități administrativ-teritoriale de nivelul doi, de asemenea, nu corespund exigențelor europene. Ele sunt unități administrativ-teritoriale situate la nivelul imediat ierarhic inferior celui de stat, dar nu se încadrează în clasificarea Nomenclatorului Unităților Teritoriale pentru Statistică (NUTS), după numărul populației. Din aceasta rezultă că Republica Moldova are nevoie nu numai de elaborarea concepției de reformă administrativ-teritorială, dar și de realizarea ei către viitoarele alegeri locale generale din 2019.

La fel de importantă este și categoria de acțiuni din Programul de activitate al Guvernului pentru 2016-2018, cu referire la *necesitatea consolidării cadrului normativ* privind organizarea și funcționarea administrației publice aflate în proces de reformare. Aceasta se referă, în primul rând, la fortificarea capacităților administrației publice în elaborarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Accentul se pune pe dezvoltarea cadrului legal, conform principiilor constituționale privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală, precum și prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale. Cadrul

legal urmează să asigure direcționarea coerentă a competențelor, resurselor, responsabilităților, în baza estimărilor capacităților administrative ale autorităților publice locale, pentru furnizarea la nivel local și regional a unor servicii publice de calitate.

Considerăm binevenite intențiile Guvernului de elaborare a Ghidurilor metodologice pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice, evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice. Implementarea acestor prevederi va contribui la sporirea calității politicilor publice și la racordarea mai exactă a acestora la necesitățile beneficiarilor.

Dezvoltarea cadrului legal în domeniul descentralizării serviciilor publice și consolidării autonomiei locale presupune clarificarea și eliminarea prevederilor legislative contradictorii privind competențele autorităților administrației publice centrale și locale. La aceasta ar contribui, în viziunea noastră, și aprobarea nomenclatorului competențelor autorităților administrației publice locale de ambele niveluri, despre care se vorbește de mai mult timp.

Un alt domeniu care necesită fortificarea cadrului normativ este necesitatea creării unui registru unitar și general al proprietății unităților administrativ-teritoriale, inclusiv elaborarea standardelor de evidență a acestei proprietăți. Se resimte necesitatea promovării unui pachet de modificare a cadrului legislativ și normativ privind responsabilizarea aleșilor locali și consolidarea relațiilor cu cetățenii.

Astfel, prin consolidarea cadrului legal, din perspectiva evoluției și progresului continuu și ireversibil al reformei, se întvede asigurarea funcționalității mecanismului de monitorizare și responsabilizare a autorităților administrației publice privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrarea bugetului, prezentarea de către miniștri în Parlament a rapoartelor privind resursele cheltuite și reformele realizate, în baza strategiilor sectoriale de cheltuieli, plasarea obligatorie pe paginile web a rapoartelor de activitate elaborate în baza planurilor anuale de acțiuni. Se cere a fi modificat și completat cadrul legal privind transmiterea către administrația publică locală a competențelor privind constatarea și sancționarea unor fapte ilegale ce țin de organizarea vieții la nivel comunitar.

Un domeniu important din prevederile Programului de activitate al Guvernului pentru 2016-2018, cu referire la administrația publică, ține de necesitatea *redimensionării relațiilor dintre administrația publică centrală și locală*, dimensiune care constituie, de fapt, o problemă fundamentală a reformei administrației publice. Aceasta se poate realiza, prin consolidarea capacităților instituționale ale autorităților publice responsabile de domeniul administrației publice locale și de colaborarea intersectorială pe segmentul dezvoltării locale și regionale. Având ca obiectiv descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale atât instituțional cât și funcțional, pentru perioada următoare se consideră prioritare acțiunile privind elaborarea strategiilor sectoriale de descentralizare. Tergiversarea acestor acțiuni, resimțită în activitatea administrativă, afectează procesul de reformare a administrației publice și de armonizare a relațiilor dintre administrația publică centrală și cea locală.

Succesul unei reforme depinde de foarte mulți factori, unul dintre ei fiind asigurarea continuității și ireversibilității acțiunilor desfășurate. Programul de activitate al Guvernului pentru 2016-2018 reprezintă, prin conținutul compartimentului respectiv, o continuare a activităților desfășurate anterior și pretinde să asigure succesiunea acțiunilor privind reformarea concomitentă a administrației publice centrale și locale. Considerăm această abordare justificată întrucât reformarea succesivă a administrației publice centrale și locale constituie un component important al reformei administrației publice și este într-o conexiune organizatorică, temporală și funcțională cu toate celelalte componente ale reformei. Acest component al reformei joacă un rol deosebit, întrucât gradul de modernizare a administrației publice va fi apreciat, în mare măsură, în funcție de rezultatele acestui component, or administrația publică locală influențează cel mai mult dezvoltarea colectivităților locale.

Cât privește realizarea reformei administrației publice centrale, inclusiv prin optimizarea numărului de ministere și altor autorități publice centrale, se prevede lansarea procesului de analiză funcțională a autorităților administrației publice centrale. Vom aminti că o astfel de analiză funcțională a fost realizată cu suportul unei echipe de experți străini și locali în anii 2004-2005, rezultatele căreia au fost luate în considerație la elaborarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1402 din 30 decembrie 2005 [8]. Important este, ca în prezent, să se asigure continuitatea și ireversibilitatea proceselor reformatoare în administrația publică centrală, având la bază rezultatele



unei noi analize funcționale, care ar reflecta obiectiv situația reală actuală și ar facilita eficiența reformei în conformitate cu prevederile programelor de dezvoltare strategică a fiecărui minister și prevederile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, la compartimentul respectiv.

Realizarea reformei administrației publice depinde foarte mult și de calitatea personalului care o promovează. În acest sens, sunt salutare intențiile expuse în Programul de activitate al Guvernului pentru 2016-2018 privind *dezvoltarea managementului performanței* în administrația publică, bazat pe obiective concrete și pe gradul de implementare a acestora în activitatea desfășurată. În condițiile societății bazate pe cunoaștere, sporirea calității în administrația publică se poate obține prin dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici. În acest sens, se pune accentul pe elaborarea și realizarea cursurilor de dezvoltare profesională prin comanda de stat, realizate în cadrul Academiei de Administrare Publică, dar și prin elaborarea și realizarea de către fiecare autoritate publică a planurilor proprii de instruire a funcționarilor publici. În ambele cazuri programele de studii trebuie să prevadă, alături de formarea competențelor profesionale, promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici.

Problema valorilor etice și integrității funcționarilor publici a devenit una fundamentală în activitatea autorităților administrației publice. În unul din studiile sale publicate în 2002 [13], profesorul universitar, regretatul Mihail Platon își exprima îngrijorarea față de comportamentul deviant al unor angajați din administrația publică de la valorile etico-morale, exprimat în abuzul de putere, cinism, corupție și alte manifestări negative. Pornind de la această stare de lucruri, autorul considera că pregătirea și perfecționarea cadrelor din administrația publică trebuie să se bazeze pe anumite principii care ar contribui la dezvoltarea spiritului de răspundere sporită și conștiință civică, inclusiv a unui șir de calități etice specifice, cum ar fi datoria cetățenească, onestitatea și incoruptibilitatea. În caz contrar, ne-am putea confrunta cu o criză de autoritate în structurile statului, care ar putea deveni fatală atât pentru stat, cât și pentru poporul acestei țări. Aceste adevăruri științifice promovate, cu mai mult de un deceniu în urmă, de către Mihail Platon sunt actuale, ca niciodată, pentru activitatea politică și administrativă de astăzi.

Reieșind din situația reală din domeniul resurselor umane cu care se confruntă sistemul administrativ al Republicii Moldova la etapa actuală și în scopul depășirii inconvenientelor întâlnite în această sferă, Programul de activitate al Guvernului pentru 2016-2018 prevede în calitate de obiectiv general dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist. În prezent, în proces de desfășurare este Proiectul Twinning finanțat de către Uniunea Europeană „*Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene*”, beneficiar fiind Cancelaria de Stat care urmărește scopul de a înlesni implementarea agendei de reformă a Republicii Moldova, inclusiv în sfera formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici, asigurând continuarea colaborării dintre Uniunea Europeană și țara noastră [12].

Ameliorarea situației din administrația publică este concepută și ca rezultat al *îmbunătățirii sistemului de control* în activitatea administrativă, inclusiv prin asigurarea dialogului cu părțile interesate în procesul de luare a deciziilor, precum și prin plasarea online a datelor guvernamentale cu caracter public. Se accentuează necesitatea îmbunătățirii coordonării asistenței tehnice și financiare din străinătate și mobilizarea resurselor pentru realizarea obiectivelor strategice. În acest scop se prevede crearea cadrului instituțional pentru coordonarea asistenței externe și a consiliilor sectoriale, cu participarea donatorilor străini.

Programul mai prevede intensificarea controlului asupra gestionării resurselor financiare, inclusiv externe, îmbunătățirea auditului intern și extern, precum și a controlului financiar, pentru asigurarea utilizării economice, eficiente și eficiente a banilor publici, promovarea unei politici bugetare prudente, previzibile și responsabile, care ar asigura stabilitatea pe termen mediu și lung a bugetului, precum și dezvoltarea continuă a planificării bugetare multianuale.

O prevedere importantă a Programului de activitate al Guvernului pentru 2016-2018 este *asigurarea transparenței procesului decizional* și creșterea nivelului de participare a populației prin instituirea mecanismelor și practicilor de organizare a audierilor și a dezbaterilor publice la nivel local, îndeosebi în procesul elaborării bugetelor locale, strategiilor de dezvoltare locală și altor domenii de activitate. Se pune problema asigurării vizibilității și transparenței asistenței externe prin informarea, publicitatea, monitorizarea utilizării resurselor recepționate, dar și prin elaborarea și prezentarea publică a rapoartelor cu privire la asistența externă.

Sistemul de relații dintre administrația publică centrală și locală trebuie să aibă ca traseu de parcurge-

re descentralizarea și consolidarea autorităților administrației publice locale prin asigurarea autonomiei decizionale, organizaționale, financiare și bugetare a autorităților publice locale. Realizarea acestor relații se întrevide de materializat prin consolidarea dialogului direct, sistematic și instituționalizat între administrația publică centrală și cea locală, diversificarea mecanismelor de menținere a personalului performant, dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici, dezvoltarea managementului performanței în administrația publică, îmbunătățirea sistemului de motivare financiară și nonfinanciară în cadrul administrației publice.

Una din acțiunile Guvernului în domeniul asigurării transparenței prevede resetarea activității Consiliului Național pentru Participare. Acesta a fost creat la 19 ianuarie 2010 [15] ca un organ consultativ, format din reprezentanți ai 30 de organizații neguvernamentale active, scopul căruia este dezvoltarea și promovarea parteneriatului strategic între autoritățile publice, societatea civilă și sectorul privat în vederea consolidării democrației participative în Republica Moldova. Consiliul Național pentru Participare nu a devenit, deocamdată, structura care ar influența procesul decizional în măsura în care o cer realitățile societății moldovenești, iar Guvernul nu folosește plenar posibilitățile acestuia. Resetarea activității Consiliului Național pentru Participare, cu adevărat, ar contribui, în viziunea noastră, la intensificarea dialogului cu părțile interesate și la îmbunătățirea platformei participative în procesul de luare a deciziilor la nivel guvernamental.

Compartimentul *Buna Guvernare* din Programul de activitate al Guvernului 2016-2018 mai conține și unele activități cu referire la *finanțele publice*. Accentul se pune pe evaluarea strategică a eficienței cheltuielilor publice la nivel de sectoare și instituții, asigurarea bunei implementări a strategiei de descentralizare financiară, în conformitate cu Legea privind finanțele publice locale. Programul de Guvernare este completat cu unele acțiuni privind *reforma serviciilor publice*, ca un ansamblu de activități organizatorice, manageriale, regulamentare, metodico-instructive, tehnologico-informaționale capabile să asigure sistematizarea activităților și ordonarea procedurilor privind organizarea și prestarea serviciilor publice calitative către beneficiari, punându-se accentul pe eliminarea continuă a serviciilor publice ineficiente și depășite de timp și prestarea serviciilor publice online și în regim mobil pentru toți cetățenii.

**În concluzie**, deducem că prevederile Programului de activitate al Guvernului pentru 2016-2018, la compartimentul *Buna Guvernare*, reprezintă o încercare de asigurare a continuității, consecutivității și imparțialității reformei administrației publice la principalele sale compartimente, cum ar fi: conceptualizarea unor procese reformatoare, inclusiv cele ce vizează organizarea administrativ-teritorială; necesitatea consolidării cadrului normativ privind organizarea, funcționarea și reformarea administrației publice; redimensionarea relațiilor dintre administrația publică centrală și cea locală în scopul implementării reale a autonomiei locale; dezvoltarea managementului performant în administrația publică bazat pe profesionalismul, integritatea și devotamentul funcționarilor publici; îmbunătățirea sistemului de control în activitatea administrativă, inclusiv celui obștesc; asigurarea transparenței procesului decizional și creșterea nivelului de participare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor.

Vom menționa că toate aceste prevederi ale Programului de activitate al Guvernului pentru 2016-2018 corespund conceptului, filosofiei, paradigmei și mecanismelor modernizării administrației publice. Important este să se asigure în termenele stabilite implementarea calitativă a acestora. Pentru aceasta se cere depășită abordarea frazeologică, declarativistă, cu preponderență încorporată doar în logica discursului politic dispersat și trecerea la acțiuni practice concrete, din partea autorităților statului, solicitate de evoluția vieții sociale și de interesele vitale ale cetățenilor Republicii Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Carta Europeană: Exercițiul autonom al puterii locale, versiunea română, germană și ungară, Strasbourg, 2003.
2. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. [On-line]: <[http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie\\_2014/ACORD\\_RM-UE\\_1.pdf](http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf)>.
3. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018. [On-line]: <[http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul\\_republicii\\_moldova\\_-\\_programul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_republicii\\_moldova\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf)>.

4. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23 decembrie 2008.

5. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 4 mai 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 3 august 2012.

6. Legea pentru aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare pentru anii 2012-2015, nr. 68 din 5 aprilie 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.143-148 din 13 iulie 2012.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 356 din 22 aprilie 2005 cu privire la aprobarea Planului de Acțiuni: Uniunea Europeană - Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2005, nr. 65-66.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1402 din 30 decembrie 2005 cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1- 4, 2006.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07 octombrie 2014 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, în perioada 2014-2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 297-309 din 10 octombrie 2014.

10. Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană pentru anii 2014-2016, în redacția Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 713 din 12 octombrie 2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 281-290 din 16 octombrie 2015.

11. Comisia Paritară pentru Descentralizare a analizat implementarea Strategiei Naționale de Descentralizare. [On-line]: <<http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=34&id=2887&t=%2FSERVICIUL-PRESA%2FNoutati%2F>> (accesat la 02.04.2016).

12. Funcționarii publici au discutat despre instrumentele și mecanismele de îmbunătățire a sistemului de dezvoltare profesională. [On-line]: <<http://cancelaria.gov.md/ro/content/functionarii-publicii-au-discutat-despre-instrumentele-si-mecanismele-de-imbunatatire-ale>> (accesat la 30.03 2016).

13. Platon Mihail, Pregătirea și perfecționarea funcționarilor publici - problemă stringentă pentru aparatul de stat. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 4, 2002, p. 19-25.

14. Sîmboteanu Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău, 2001.

15. Sîmboteanu Aurel. Reflecții asupra Programului de Guvernare pentru perioada 2011-2014 din perspectiva modernizării administrației publice. În: Caiet științific ISAM, nr. 4, 2011, p.12-20.

16. Sîmboteanu Aurel. Interconexiuni teoretico-metodologice și aplicative în evoluția reformei administrației publice din Republica Moldova. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 2, 2015, p. 11-23.



# УНИВЕРСАЛЬНЫЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЕ ФУНКЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Светлана ОВЧАРЕНКО,**  
**доктор философских наук, профессор,**  
**Одесский региональный институт государственного управления**  
**Национальной академии государственного управления**  
**при Президенте Украины, кафедра философских**  
**и социально-политических наук**

## SUMMARY

*The potential of interdisciplinary research methodology of theoretical foundations of public administration is disclosed, involving classical studies in the field of structural-functional analysis of society and culture. The concept of functional vectors of society development is used as the basis for the structure of public administrations management functions. In this study one proposes to focus on the universal characteristic of the public management, which does not depend on a particularly political or economic situation in the country. The paper proposes a scheme of correspondences between universal social-cultural building blocks of society and the structure of the management authority power of public administrations.*

**Key words:** public administration, functional management structure, socio-cultural universals.

## REZUMAT

*Potențialul metodologiei de cercetare interdisciplinară a fundamentele teoretice ale administrației publice este dezvăluit, implicând studii clasice în domeniul analizei structural-funcționale a societății și a culturii. Conceptul de vectori funcționali ai dezvoltării societății este folosit ca bază pentru structura funcțiilor de conducere ale administrațiilor publice. În acest studiu se propune să se concentreze asupra caracteristicii universale a managementului public, care nu depinde de o situație deosebit de politică sau economică din țară. Lucrarea își propune o schemă de corespondențelor între blocuri universale social-culturale de construcție ale societății și structura puterii autorității de gestionare a administrațiilor publice.*

**Cuvinte-cheie:** administrație publică, structura de management funcțional.

Одной из актуальных тем в теории государственного управления в последние годы была и остается тема политической и социальной интеграции постсоветских стран в Европейский Союз. Однако, зачастую, проводимые по этому вопросу дискуссии о формах, методах и направлениях вхождения в европейское сообщество публицистичны по духу, что ограничивает использование в них результатов научных исследований концептуального обществоведческого характера. Вместе с тем, изучение общества, осуществляемое в рамках антропологических, культурологических, социально-философских исследований показывают, что можно констатировать наличие таких фундаментальных закономерностей функционирования общества, которые являются базовыми не только для стран с разным политическим устройством или уровнем экономического развития, но и для различных стран в разные исторические эпохи. Это дает основание утверждать, что проблемы социальной координации постсоветского и западноевропейского общества можно рассматривать не только с позиции недостающих или требующих реформирования элементов, но и с точки зрения универсальных характеристик функционирования общества, знание которых способно упорядочить и систематизировать сам процесс интеграционных усилий политиков и экспертов в сфере государственного управления.

О междисциплинарном характере теоретического знания в области государственного управления сказано немало. При этом следует отметить, что есть, условно, «приоритетные» междисциплинарные связи, такие как связи между политологией, экономикой и менеджментом, и такие, потенциал которых, практически, не используется в системе формирования управленческих рекомендаций для нужд государственного управления. Одним из таких потенциально полезных междисциплинарных

содружеств, но мало популярных, следует признать содружество исследований в области культурологии и антропологии, активно развивавшихся в XX веке, и публичного управления.

Фактически, все рекомендации, связанные с процессом евроинтеграции, являются рекомендациями прогнозного содержания, поскольку евроинтеграция видится некоторым результатом процесса социального развития. Все прогнозы, используемые в практике государственного управления, базируются на нескольких важных философских постулатах – социальная реальность является процессуальной и эволюционирующей, это во-первых, и, во-вторых, вектор развития можно спланировать рационально в качестве цели социального движения. Одним из важных требований, предъявляемых к стратегиям государственного развития, является требование системности предлагаемых прогнозов. При этом надо понимать, что системность – это не учет совокупности некоторых факторов и не приумножение количества составляющих элементов прогноза, а некоторая смысловая взаимосвязанность всех частей, складывающихся в систему.

На выявление такой внутренней целостности существования общества направлены исследования структурно-функциональной школы в антропологии и социологии, начиная с классических концепций структурно-функционального анализа социальной целостности социологического характера, которые принадлежат Т. Парсонсу и Р. Мертону, и антропологического характера, принадлежащих Б. Малиновскому. Эти концепции, при всех теоретических нюансах, имеют одно общее качество – они показывают (и доказывают) наличие прямой связи между витальной полезностью совместных постоянно воспроизводимых (повторяемых) действий и структурой социальных ролей и институтов. Постулируемая структурно-функциональной школой общность смысловой связи между социальной функцией и структурой исторически различных сообществ предполагается неизменной и в процессе исторической эволюции социальности. Таким образом, можно предположить, что стратегические прогнозы государственного развития как системный продукт будут воспроизводить структурно-функциональные константы общества. И прогнозы евроинтеграционного содержания не исключение.

К сожалению, манифестируемое единство социальных, экономических и культурных факторов развития в соответствующих государственных программных документах является весьма условным и реально не имеет системной целостности. Поэтому целью данной статьи будет демонстрация смысловой системности управления государством, которая проявляется через универсальность структурно-функциональной модели общества. Междисциплинарность методологии изучения теории государственного управления будет раскрыта на основе синтеза культурологии и менеджмента.

Государственные формы социально-культурной и экономической консолидации можно рассматривать как результат процессов самоорганизации людских групп, возникающих на определенном этапе развития общества. Поэтому успешное управление государством не может обойти вниманием те идеи, которые стали ведущими в сфере знания о человеке и способах его деятельности. Общим местом современного обществоведческого знания является утверждение о том, что любая собственно человеческая коллективная общность образуется на основе культурных факторов единения, обеспечивающих получение и сохранение знаний, коммуникацию и социальную адаптацию к вызовам окружающей среды.

Культурные факторы развития образуют систему технологий социальной самоорганизации, позволяющую сохранять глобальную идентичность человечества как биологического вида, и воспроизводятся как социально закрепленные инстинкты поддержки биологической успешности в эволюционных процессах. Глубинные уровни аккультурации коллективного взаимодействия, образующиеся на первичных стадиях развития *Homo Sapiens*, имеют пролонгации в современности и функционируют как сущностные факторы самоорганизации общества.

Проведенные на протяжении XX века антропологические исследования дали основание утверждать, что, несмотря на различные характерные окраски, любые социальные единства воспроизводят в своем повседневном существовании устойчивые по функциональному назначению формы жизнедеятельности. Так была сформулирована идея о структурно-функциональной повторяемости целостных социально-культурных пространств. Эта идея легла в основу теории универсальной социокультурной модели, воспроизводимой независимо от конкретных географических и цивилизационных характеристик сообществ.

Универсальная социокультурная модель - это условная система культурных технологий адаптации человека к окружающей среде. В этой «модели» схвачены узловые факторы культурного опыта, базирующегося на применении потенциала сознания человека для устойчивого существования и эволюции.

Структурные элементы универсальной модели соотношения социальности и культуры у разных авторов могут различаться по количеству и конкретному содержанию, однако все исследователи соглашаются с тем, что культурные структуры имеют инвариантный характер и являются внеличной надстройкой относительно конкретного личностного опыта.

Для понимания сущности процесса государственного управления следует принять во внимание, что универсальные структурные факторы культурного регулирования самоорганизации являются целостностью, которую нельзя игнорировать и воспринимать как произвольный набор элементов, поскольку эта целостность формируется как надбиологический ресурс эволюции человека. При произвольном исключении какого-либо элемента из системы разрушается вся культурная целостность как социально-историческое явление. Кроме того, эта целостность является целостностью взаимокоррелированных элементов, целесообразное и эффективное существование которых обеспечивается одновременностью и взаимозависимостью их функционирования в социально-культурной системе.

Как уже было сказано, количество и смысловая трактовка структурных элементов общественного развития в структурно-функциональном анализе социально-культурной реальности может изменяться в зависимости от авторских критериев их типологизации, но при любых обстоятельствах подчеркивается, что все они являются имманентными элементами и абсолютно необходимы для выживания системы в целом.

В одном из программных исследований структурно-функциональной сущности общества Д. Ф. Аберле, А. К. Коена, А. К. Девиса, В. Дж. Леви и Ф. К. Саттона (Aberle D. F., Coen A. K., Davis A. K., Levy V. J., Sutton F. X.), опубликованном в 1950 году и ставшим классическим, положена основа для выделения 9 обязательных факторов (структурных элементов) для социально-культурной целостности и функциональной состоятельности социальной общности [1]. Название статьи в журнале «Этика» („Ethics”), подводящей итоги научного исследования этих авторов, говорит само за себя – «Функциональные предпосылки общества». Под функциональными предпосылками, в данном случае, понимают поведенческие сегменты, создающие и воспроизводящие полноту социальности. Список этих функциональных предпосылок (или «векторов»), о которых всегда вспоминают, обсуждая достижения американских школ неозволюционизма и культурного материализма, выглядит следующим образом:

1. Адаптация общества к природе.
2. Воспроизводство населения.
3. Разделение и распределение социальных ролей.
4. Система коммуникации.
5. Познавательные-мировоззренческие ориентации.
6. Система общепринятых целей.
7. Нормативное регулирование поведения и эмоциональной сферы.
8. Система социализации.
9. Контроль за девиантным формам поведения.

Этим списком представлен перечень функций, обеспечивающих видовую характеристику человеческого общества. Только постоянным функционированием всех этих социальных векторов обеспечивается культурная целостность. Это следует учитывать при формировании рекомендаций для государственного управления, принимая во внимание связанность и равную значимость всех элементов структурно-функциональной устойчивости общества. С точки зрения теории культурных функциональных универсалий, государственное управление можно рассматривать как систему технологий влияния, направленных на поддержку органичной функциональной самоорганизации социокультурного поля нации.

В процессе управления государством выделенные универсальные функции общественных структур и институтов развились в самостоятельные и достаточно четко обозначенные функции

политических и организационных структур, присущих сфере публичного управления. В настоящее время эти структурные единицы представлены в структуре административных органов управления в виде отделов, секторов, ведомственных управлений, министерств. Соответствие между универсальными структурно-функциональными векторами социокультурной реальности и функциональными сферами публичного управления показано в *Таб. 1*.

Таблица 1

### Универсальные социокультурные функции публичного управления

<b>Социокультурные векторы</b>	<b>Функции публичного управления</b>
Адаптация общества к природе	Охрана окружающей среды, энерго- и ресурсосбережение, предупреждение чрезвычайных ситуаций
Воспроизводство населения	Охрана здоровья, поддержка семьи, социальная защита, система жизнеобеспечения
Разделение и распределение социальных ролей	Политическая система, профессиональная стратификация, гендерная политика
Система коммуникации	Политика в сфере языка и культурных традиций, система фиксации данных, система средств коммуникации
Познавательные-мировоззренческие ориентации	Развитие науки, обеспечение права на свободу совести и культурной самоидентификации
Система общепринятых целей	Информационная политика, культурная политика, формирование стратегий, международное сотрудничество
Нормативное регулирование поведения и эмоциональной сферы	Законотворчество и реализация прав человека, политика исторической памяти, развитие искусства
Система социализации	Система образования и воспитания, церковь, общественные организации
Контроль за девиантными формами поведения	Полиция, армия, судебная система, пенитенциарная система

В современной теории государственного управления функциональная структурность системы управления соотносится, в основном, с политическими или правовыми дискурсами анализа. По большей части, обсуждаются организационно-правовые основы структуры публичного управления или их смысл с точки зрения разделения властных полномочий в политической плоскости. Однако, более целесообразным, апеллируя к исследованиям социально-культурного характера, видится понимание структурной связанности и целостности публичного управления через их социально-культурные функции и универсальную социально-культурную первичность.

Исходя из идеи социокультурной универсальности функций публичного управления, идея евроинтеграции приобретает соответствующий универсальный смысл. Процесс вхождения в европейскую социальную среду, таким образом, можно трактовать не столько как процесс слома существующей в постсоветских странах системы управления, сколько, скорее, как процесс воспроизведения универсальности ее структурных основ на новом содержательном уровне. Постсоветская государственная система будет продолжать восприниматься системой распадающейся в случае очевидного отсутствия взаимокорреляции между всеми необходимыми для социокультурной целостности функциональными элементами общества.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Aberle D. F., Coen A. K., Davis A. K., Levy V. J., Sutton F. X. The functional Prerequisites of a Society. // „Ethics,” no. 60, p. 100-111; 1950. [Электронный ресурс] – режим доступа: <[http://www.jstor.org/stable/pdf/2378844.pdf?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/pdf/2378844.pdf?seq=1#page_scan_tab_contents)>.
2. Harris M. Cultural Materialism: The Struggle for a Science of Culture. N. Y., 1979. [Электронный ресурс] – режим доступа: <<https://books.google.com.ua/>>.

# IMPLEMENTING THE RULE OF LAW IN PUBLIC ADMINISTRATION BY AN ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT - THE EXAMPLE OF GERMANY -

**Thomas SCHMITZ,**  
*doctor, professor in law, advisor (integrated expert placed by CIM/GIZ)*  
*Ausserplanmässiger Professor at the University of Göttingen*

## SUMMARY

*Administrative Procedure Acts strengthen the rule of law and provide for a better procedural protection of the citizen's rights. This is demonstrated by the example of the German federal Administrative Procedure Act. The guiding principles of administrative procedure under this act are informality, simplicity, appropriateness and quickness, the exclusion of officials in case of prejudice or conflict of interests, the initiation of the procedure ex officio or by application and the inquisitorial principle. The citizen has the right to be heard, the right to bring in representatives and advisors, the right to advice and information by the authority, the right of inspection of files and the right to secrecy. Administrative acts must be accompanied by a statement of reasons and a notification on available legal remedies. Under certain conditions, formal defects and procedural errors can be cured.*

## REZUMAT

*Actele de procedură administrativă consolidează statul de drept și asigură o mai bună protecție procedurală pentru drepturile cetățenilor. Aceasta este demonstrat prin exemplul Actului Procedural Administrativ federal al Germaniei. Principiile de orientare ale procedurii administrative sub acest act sunt informalitatea, simplitatea, caracterul adecvat și agerimea, excluderea funcționarilor în cazul unor prejudicii sau conflicte de interese, inițierea procedurii de ex officio sau prin aplicarea și principiului inchizitorial. Cetățeanul are dreptul de a fi ascultat, dreptul de a aduce reprezentanți și consilieri, dreptul la consiliere și la informare de către autorități, dreptul de inspecție a fișierelor, precum și dreptul de confidențialitate. Actele administrative trebuie să fie însoțite de o declarație explicativă și o notificare privind căile procesuale disponibile. În anumite condiții, defectele formale și erorile de procedură pot fi reparate.*

## I. Introduction.

**1. Administrative procedure in a state governed by the rule of law.** In a state governed by the rule of law, administrative procedure plays an important role. Its primary function is to provide for an effective and efficient execution and enforcement of the law by the public authorities, who must act in the public interest and pursue the objectives defined in the relevant statutes and regulations. This is a matter of course but sometimes it is neglected in the scientific discourse because there is a secondary function that preoccupies the scholars: to ensure that the primary function is fulfilled in a way strictly in line with the rule of law, in particular with general principles, which are essential for any good governance, and respecting the rights, in particular the fundamental rights of the citizens. Both constitutional and administrative law doctrine consider the administrative procedure as a way and administrative procedure law as a tool to achieve the so-called „protection of fundamental rights through proceedings” [„Grundrechtsschutz durch Verfahren”]. [1; 2, § 13 no. 7]

**2. The role of administrative procedure acts for the implementation of the rule of law.** In order to achieve the fulfilment of that second function, in many Western countries in a long process the courts, often specialised administrative courts, have carved out in their jurisprudence numerous general rules and principles that must be respected by a public administration that is committed to the rule of law. In some countries with a long tradition of sophisticated administrative jurisprudence, like France, administrative procedure law is still principally based on this jurisprudence, which is only complemented for some special issues by special legislation. However, in many countries the legislators have passed special administrative procedure acts that provide detailed general regulations for the administrative procedure. Even in France such a project is discussed now (see the colloquium organised by the French Conseil d'Etat, „A la recherche



des principes du droit de la procédure administrative”, 05.12.2014). Usually these acts codify in a modern way what had been worked out before by the courts, complementing it by elements inspired by the legislation or jurisprudence in other countries (and in the European Union) and by the newest international developments in good governance and human rights law. Thus, they contribute to a better-structured, more predictable administrative procedure and to a better procedural protection of the citizen's rights. This is illustrated below using the example of the German law.

**3. Backgrounds and basic conditions of German administrative procedure law.** The German administrative procedure law is strongly influenced by certain backgrounds, which also have an impact on the relevant legislation:

a) *The historical background:* The French general administrative law, which had developed better in the 19th century, had a considerable impact on the modernisation of German law. Due to the influence of the Strasbourg scholar Otto Mayer who invited his fellow scholars to lean on the French doctrine [3] and later just transferred many ideas from the French to German doctrine [4], it impregnated the German law by important concepts, including that of the administrative act [acte administratif, Verwaltungsakt]. In both countries this concept is still the central element of general administrative law. The German administrative procedure law strongly focuses on the administrative act.

b) *German federalism* has its impact too: The Länder execute their own laws and, with few exceptions, the federal laws. They regulate the administrative procedure, even for most cases of executing federal law. Theoretically, there could be a different procedure law in the Federation and each Land. However, in order to ensure a certain degree of homogeneity, the Länder have resisted this temptation. Formerly, each Land has its own Administrative Procedure Act, but in substance, they are largely similar because they either just refer to the federal act or repeat its contents with minor modifications. The federal act itself applies directly to the administrative activities of federal authorities.

c) German administrative procedure law must be seen in the *context of European integration*. European Union law is executed by the administration in the member states. In their daily work, the authorities often have to apply a European regulation or to execute a national act that implements a European directive. In doing so, they are directly bound to the directly applicable Union law, in particular to the general principles of law, which the European Court of Justice has discovered and introduced, many of them forming, in their entirety, the *European administrative law*. [5; 6] If the national and European rules are different, due to the *primacy of European Union law*, the European rules will prevail and the national law has to be adapted. Thus the emergence of the European administrative law led to important changes of national law, sometimes against the will of national legislators and scholars. [7, p. 109 ff.] This *Europeanisation of administrative law* [8 - 10, p. 47 ff.] has affected many parts of administrative law. Concerning the German administrative procedure law, in particular administrative finality and the practice of withdrawing illegal beneficial administrative acts were affected.

## **II. The federal Administrative Procedure Act of 1976.**

**1. History.** The Germans were not the first to have a codified administrative procedure law. Austria had it already in 1925, the United States of America followed with the federal Administrative Procedure Act in 1946. In Germany it took until 1976 before the federal Administrative Procedure Act [Verwaltungsverfahrensgesetz] was passed. [11, „Einführung I, nos. 25 ff.; 2, § 13 nos. 4 ff.] However, since that time it has undergone rare and minor modifications only, most of them implementing European rules or trying to simplify and accelerate the procedure.

From the beginning, the application of the Administrative Procedure Act was facilitated by commentaries for legal and administrative practitioners. [12; 13]

Meanwhile there is an abundance of commentaries, discussing all kinds of problems that may occur in the course of administrative procedure. [14 - 21]

**2. Scope of application.** The scope of direct application of the federal Administrative Procedure Act is limited to the administrative activity of federal official bodies and institutions. The Act does not apply directly to the activity of the Länder who have adopted their own administrative procedure acts. Where these acts just refer to the federal act, it is applied indirectly („read together with...”). In the other cases, only the act of the Land is applied. Since it will widely have the same structure and contents, this makes little difference. For this reason, the scholarly debate focuses on the federal act only.

The scope of application is limited to *administrative activity under public law*. For activities under private law, the forms and procedures of private law apply. However, when the authority is acting in order to fulfil a public mission, it cannot escape the requirements of substantial law and the rule of law. In these cases some rules codified in the Act may apply as a general principle, deriving from fundamental rights, constitutional principles or the rule of law (so-called *administrative private law* [Verwaltungsprivatrecht]).

Outside the Administrative Procedure Act, numerous legal provisions regulate special formal and procedural requirements for special measures in special fields of administrative law. They supersede the rules in the Act as *lex specialis*.

**3. Concept of administrative procedure.** In a wider sense, administrative procedure can be understood as any activity of an administrative authority that is directed to the preparation of any kind of administrative action. However, the federal Administrative Procedure Act follows in sect. 9 a more restrictive concept. [22, p. 940 ff.] It *only* embraces those *activities that have an external effect* and are directed to the examination of the requirements, the preparation and the adoption of an administrative act or to the conclusion of an administrative contract. This includes the adoption of the act or the conclusion of the contract but excludes firstly all internal proceedings that are connected to their preparation and secondly all proceedings, internal and external, that are directed to prepare other administrative actions, such as physical administrative action, information, warnings, informal (non-binding) agreements or the issuing of administrative regulations. All these activities are not classified as administrative procedure. However, many norms presented in my lecture can be applied analogously to them since they represent little more than a procedural concretization of the rule of law.

**4. Contents and structure.** The federal Administrative Procedure Act has a simple and clear structure that reflects, however, a rather limited content.

a) The Act *focuses on administrative acts and administrative contracts*. It ignores other important forms of administrative action. In particular, rules concerning official warnings and other information to the public issued by the authorities and rules on informal (non-binding) agreements that intend to avoid unfavorable administrative acts are missing. Rules on physical administrative action are also missing but this has a limited effect because German lawyers tend to classify physical action (e.g. the towing away of a car) as execution of a (real or fictitious) administrative act.

The Act is also limited to the proceedings until the adoption of the administrative act or the conclusion of the administrative contract. The rules on administrative enforcement and on special formal kinds of notification are the subjects of separate acts.

b) The Act *contains special provisions for special types of procedure*. The *formal administrative proceedings* (sect. 63 et seq.) take place when required by law. They differ from the common, informal proceedings by the requirements of the written form (for applications and decisions), the obligation to hear all participants and the need of an oral hearing. Furthermore, the Act knows *special procedures dealt with by a single authority* (sect. 71a et seq.) and *special procedures for planning approval* (sect. 72 et seq.).

c) The Act also includes regulations on *general aspects of administrative procedure*, such as local jurisdiction (sect. 3), electronic communication „replacing” the written form (sect. 3a), official assistance to other authorities (sect. 4 et seq.), time limits, deadlines and restoration of the status quo ante (sect. 31 et seq.), official certification (sect. 33 et seq.), the involvement of citizens in honorary functions and committees (sect. 81 et seq.). Only in 2009, after more than fifty years of European integration, a special section on European administrative cooperation was inserted (sect. 8a et seq.). The most important general provisions are those on the procedural principles (art. 9 et seq.).

### III. Guiding principles of the administrative procedure.

**1. Informality (sect. 10 phrase 1).** The administrative procedure is generally not bound to specific forms. This guiding principle shall provide for flexibility and make the proceedings more comprehensible for the citizens. [23, p. 68] Only in exceptional cases, when required by law, will there be the formal administrative proceedings (cf. sect. 63 et seq.).

**2. Simplicity, appropriateness and quickness (sect. 10 phrase 2).** The administrative procedure shall be carried out in a simple (uncomplicated), appropriate and timely manner. This principle aims at *minimizing the costs* and burden for both the administration and the citizen. Simplicity and appropriateness require that *the authority refrains from unnecessary and disproportionate measures*, such as unjustified summons,

demanding of unnecessary documents or the excessive completing of forms etc. Quickness requires a final decision within an appropriate time period, which may vary with regard to the circumstances of the individual case. For many standard cases, according to scholars, a period of three months may be appropriate. [11, § 10 no. 19; 21, § 10 no. 17] In order to ensure a quick decision there is the legal figure of a *fictitious approval* (sect. 42a): An approval that has been applied for in a sufficiently definite application shall be deemed granted upon expiry of a specified decision-making period (if not determined otherwise, a period of three months) if this is stipulated by law.

**3. Exclusion of officials in case of prejudice or conflict of interests (sect. 20 et seq.).** The exclusion of officials from the proceedings in case of prejudice or conflict of interests is an essential requirement of the rule of law. Sect. 20 absolutely excludes certain categories of persons from acting on behalf of the authority: the participants in the proceedings and other persons who may benefit or suffer directly from the decision, their relatives, employees, representatives (and their relatives) and persons who have already been active in the matter outside of their official capacity. In addition, sect. 21 obliges officers to inform the head of the authority (or a person appointed by him) if grounds exist (or are alleged by a participant) that justify fears of prejudice in the exercise of official duty, and to refrain from involvement at his request. Such grounds may lie in personal relations, possible (dis-) advantages or the behavior of the officer. Where they exist, the officer must be requested to refrain even if his work is not biased, since sect. 21 targets to *eliminate even the appearance of prejudice*. [21, § 10 no. 3] - These general rules are complemented by special legislation for special fields of administrative law (e. g. public procurement).

**4. Initiation ex officio at the authority's discretion (general case) or by application (sect. 22).** Whether and when an administrative procedure is initiated, is in principle decided by the authority in an unbound, discretionary decision (cf. sect. 22 phrase 1). It can happen that in the individual case the discretion is reduced in the way that the authority *must* take measures in order to protect fundamental rights or other legal values against imminent threats. Furthermore, the situation is different in those cases, where the authority, due to special provisions, *must* act ex officio or upon application or *may only* act upon application and no such application is submitted (cf. sect. 22 phrase 2). In the latter case the violation of procedural law is irrelevant, if the application necessary for the issuing of an administrative act is subsequently made (cf. sect. 45(1) no.1).

**5. Ex officio determination of the facts of the case (inquisitorial principle, sect. 24).** The administrative procedure is not a contradictory procedure. The administrative authority is responsible for a correct outcome in line with the relevant law, the rule of law and the constitutional principles. Therefore, it is the *master of the proceedings*. Since a correct determination of the facts is crucial for a correct outcome, the authority has to determine the facts ex officio (*inquisitorial principle*, sect. 24). It decides on the type and scope of investigation and on the use of evidence [without limitation to certain types of evidence, cf. sect. 26(1)]. It must take account of *all* relevant circumstances, including those favorable to the participants.

#### **IV. The rights of the participants in the administrative procedure.**

German public law is not confined to objective rules and principles but focuses on the *subjective rights* (personal rights) of the citizen. [2, § 12; 24, § 8] The Administrative Procedure Act follows this basic approach by granting several procedural rights to the participants in the procedure. The range of participants includes applicants, opponents of applications, addressees and potential addressees of administrative acts, parties and potential parties of administrative contracts and persons whose legal interests may be affected by the result of the proceedings if the authority decides to involve them in the procedure (sect. 13).

**1. Right to bring in representatives and advisors (sect. 14).** Every participant is entitled to be represented by an authorized representative or to bring in an advisor. However, these persons may be refused permission to make submissions if they are unsuitable to do so, i.e. incapable of a clear, sober and non-circumlocutory submission [24, § 14 no. 8] (sect. 14(6)).

**2. Right to advice and information by the public authority (sect. 25).** The authority shall provide advice and information. It shall encourage that statements or applications be made or corrected if they were not or incorrectly submitted by mistake or ignorance. As far as necessary, it shall discuss with the citizen, before the application is made, what evidence and documents he will have to submit and how to expedite the proceedings. Where necessary, it shall also give information about the rights and duties of participants in the administrative procedure.



**3. Right to be heard (sect. 28).** The most important procedural right of the participant is the right to be heard. He must be given the opportunity to comment on all facts relevant to the decision. The authority must not base its decision on circumstances on which he could not comment and must show in its statement of reasons that it has taken note of his submissions.[24, § 19 no. 20]

Art. 28(1) only requires to hear the participant if an administrative act may be issued that will affect his rights. However, the same applies - by analogy - to other forms of administrative action such as physical administrative action or warnings, if the measure will affect the citizen's rights and is preceded by a decision.[11, § 28 no. 4a] There is a controversy if it also applies when the authority is intending to dismiss an application for a beneficiary administrative act. [cf. 21, § 28 nos. 13 f.; 11, § 28 nos. 26 ff.]

On the one hand, three reasons speak against it: the unambiguous wording of art. 28(1), the essential difference between the issuing of an unfavorable and the refusal of a favorable administrative act and the fact that in the last case the applicant has the opportunity to make his submission in his application. On the other hand, there may be a need for a hearing because the authority may have certain opinions on questions of law and the participant must have the opportunity to state his position on them.

As an exception, there is no hearing if it would be contrary to imperative reasons of public interest [sect. 28(3)]. Moreover, the authority may abstain from a hearing if it is not required by the circumstances of the individual case, in particular if an immediate decision appears necessary or the authority does not intend to diverge from a participant's statement of facts to his disadvantage (cf. sect. 28(2)).

**4. Right of inspection of files (sect. 29).** The participant has the right to inspect the files that are connected to the proceedings as far as their knowledge is necessary to assert or defend his legal interests. He is only entitled to see those files that concern his rights and position. [24, § 19 no. 21] Moreover, there are some exceptions. His right is complemented by a general right of access to public information that is granted by the federal Freedom of Information Act [Informationsfreiheitsgesetz] or the corresponding acts in some Länder.

**5. Right to secrecy (sect. 30).** Finally, the participant has a right to secrecy, in particular with regard to private and business secrets. The authority may reveal them only if authorized by him or by special legislation.

**6. Procedural duties of the participants?** There are no procedural duties of the participants in the administrative procedure, which the authority could enforce. According to sect. 26(2) phrase 1 and 2, the participants „shall” assist in ascertaining the facts of the case. In particular, they „shall” state facts and evidence known to them. But this is a non-mandatory provision that creates a responsibility, not a duty. The legislator employed the German term „sollen”, which means „shall” in the sense of „are expected”, not „must”. If the participant refuses to cooperate in the proceedings, he bears the risk of an unfavorable decision but does not violate a legal obligation. Sect. 26(2) phrase 3 expressly stipulates that a more extensive duty to assist in ascertaining the facts, in particular a duty to appear personally or to make a statement, only exists where specifically arranged by law.

## **V. Special rules concerning administrative acts.**

The third part of the Administrative Procedure Act contains special rules concerning administrative acts. It provides for a definition, regulates formal and procedural issues and issues of substantive law and deals with the legal validity of administrative acts, in particular the sensitive questions of withdrawal and revocation.

**1. Formal requirements.** Concerning formal requirements, the rules are restraint. A *written form* is only necessary when required by special legislation. However, on immediate request, a verbal administrative act has to be confirmed in writing if there is a legitimate interest that this should be done (sect. 37(2)). An administrative act can be communicated electronically, if the addressee has established access for this. In this case, the electronic document must be provided with a special qualified electronic signature (sect. 3a).

Written, electronic and confirmed administrative acts must be accompanied by a *statement of reasons* that communicates the chief material and legal grounds that have caused the authority to take its decision (sect. 39). In case of discretionary decisions, the statement must also reveal the aspects considered when exercising the discretionary power. The statement of reasons plays a decisive role in case of administrative or judicial review.

Administrative acts must be accompanied by a *notification on available legal remedies* (cf. sect. 79 read

together with sect. 58 et seq. of the Code of Administrative Court Procedure). However, this is not a requirement of legality but affects the start of the deadline for the remedies.

**2. Procedural requirements.** The hearing of the participants (see supra, IV.3) and the allowing of inspection of files (see supra, IV.4) are the most important procedural requirements in the preparation of administrative acts. *Special legislation* may stipulate further requirements, such as public notification, the participation of other administrative authorities, environmental impact assessments or the consent of the addressee. Besides, the need to *notify the administrative act to the addressee and concerned persons* (sect. 41) should be stressed. The notification is a precondition for the existence of the administrative act.

**3. Irrelevance of defects in procedure and form.** The presented requirements shall ensure that the administration acts in line with the rule of law and respects the citizen's rights but must not obstruct efficient administrative performance. Therefore, the legislator decided that an illegal administrative act is not invalid if it has not been annulled in the course of administrative or judicial review, unless it suffers from an especially serious effect and this is obvious (cf. sect. 44(1)). Besides, sect. 45 grants the option to „cure” *formal defects and procedural errors* by getting necessary applications, stating the grounds, hearing the participants or obtaining decisions of committees or the collaboration of other authorities *subsequently*. This may even be done in the course of administrative and judicial review. If the defects and errors are „cured”, they become irrelevant and the administrative act is considered as legal.

Furthermore, the citizen is not entitled to request an annulment for infringement of provisions on procedure, form or local jurisdiction, if it is evident that this infringement has not influenced the decision on the matter (cf. sect. 46). Thus, the legislator wants to prevent that a decision is annulled that will be taken again. However, this clause is problematic since it also applies to discretionary decisions and bears the risk that the procedural rights of the citizen will not be taken seriously: It is not the same if the participant is heard before or after the decision-making because in the latter case this will be pure formalism and in practice he will barely have a chance to influence the decision. Special legislation has introduced more of such clauses, in particular in planning law. Sect. 214 and 215 of the Federal Building Code [Baugesetzbuch] strongly limit the „relevance” of violations of formal and procedural requirements in the making of land use plans. This is a joke but not rule of law. It shows how procedural law should not look like. If the procedural rules are too complicated or demanding for the local authorities, the rule of law requires the legislator to make them simpler, not irrelevant.

## VI. Conclusion

German administrative procedure law has proved in practice that it is possible to conciliate the needs of efficient administration with the rule of law and the respect for the citizen's rights. The federal Administrative Procedure Act has brought a great progress towards more predictability and a better protection of the citizens' rights in the administrative procedure. It shows a number of elements that may be inspiring for the development of administrative law in other countries. Some solutions may be rather complicated but can be simplified without a loss in substance. However, a modern administrative procedure act should not be limited to the regulation of administrative acts (decisions) and contracts. It should also include some rules on physical administrative action and official warnings (in particular about dangerous products or food) because they can harm the rights of the citizen in a similar way and must be brought in line with the rule of law too. Moreover, as a comprehensive codification it should include rules on administrative enforcement. So the German example may be used as a source of inspiration but it should not be the only one.

## BIBLIOGRAPHY

1. Bergner, Daniel: Grundrechtsschutz durch Verfahren [Protection of fundamental rights through proceedings], 1998
2. Erichsen, Hans-Uwe; Ehlers, Dirk (editors): Allgemeines Verwaltungsrecht [General administrative law], 14<sup>th</sup> edition 2010 (see in particular § 13).
3. Otto Mayer. Theorie des Französischen Verwaltungsrechts [Theory of the French administrative law], 1886.
4. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht [German administrative law], vol. 1, 1895
5. Schwarze, Jürgen: Europäisches Verwaltungsrecht. Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft [European administrative law. Emergence and development within the European Community], vol. 1 and 2, 1988

6. Schwarze, Jürgen: European administrative law, 2006 = Europäisches Verwaltungsrecht, 2005
7. Schmitz, Thomas: Integration in der Supranationalen Union. Das europäische Organisationsmodell einer prozßhaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen [Integration in the Supranational Union. The European model of organisation for process-oriented, geo-regional integration, and its concomitant legal and theoretical implications], 2001; English and French summary at <[www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/index.htm](http://www.iuspublicum-thomas-schmitz.uni-goettingen.de/index.htm)>.
8. Jans, J.H.; Prechal, S.; Widdershoven (editors): Europeanisation of Public Law, 2<sup>nd</sup> edition 2013
9. Schwarze, Jürgen: Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß [Administrative law under European influence], 1996
10. Manda, Corneliu: Europeanizarea dreptului administrativ românesc [The Europeanisation of Romanian administrative law], in: Revista română de Drept comunitar no. 4/2006
11. Kopp, Ferdinand; Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz [Administrative Procedure Act], 13th edition 2012
12. Meyer, Hans; Borgs-Maciejewski, Hermann: Verwaltungsverfahrensgesetz [Administrative Procedure Act], 1st edition 1976
13. Kopp, Ferdinand: Verwaltungsverfahrensgesetz [Administrative Procedure Act], 1<sup>st</sup> edition 1976
14. Huck, Winfried; Müller, Martin: Verwaltungsverfahrensgesetz [Administrative Procedure Act], 2<sup>nd</sup> edition 2016
15. Pautsch, Arne; Hoffmann, Lutz (editors): Verwaltungsverfahrensgesetz [Administrative Procedure Act], 2016
16. Wolff, Heinrich Amadeus; Decker, Andreas: Studienkommentar VwGO VwVfG [Study Commentary Code of Administrative Court Procedure, Administrative Procedure Act], 3<sup>rd</sup> edition 2012
17. Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar [Administrative Procedure Act. Commentary], 8<sup>th</sup> edition 2014.
18. Knack, Hans; Henneke, Hans-Günter (editors): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar [Administrative Procedure Act. Commentary], 9<sup>th</sup> edition 2014.
19. Mann, Thomas; Sennekamp, Christoph; Uechtritz, Michael (editors): Verwaltungsverfahrensgesetz. Großkommentar [Administrative Procedure Act. Extensive Commentary], 2014
20. Obermayer, Klaus; Funke-Kaiser, Michael: Verwaltungsverfahrensgesetz [Administrative Procedure Act], 4<sup>th</sup> edition 2014.
21. Bader, Johann; Ronellenfitsch, Michael (editors): Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar [Administrative Procedure Act. Commentary], 2010.
22. Pünder, Hermann: German administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law, in: International Journal of Constitutional Law (I\*CON) 11 (2013) no. 4, p. 940 ff.
23. Seerden, René J.G.H. (editor): Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, 3<sup>rd</sup> edition 2012 (with parts on French, German, Dutch, English, European and American administrative law).
24. Maurer, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht [General administrative law], 18<sup>th</sup> edition, 2011 (see in particular § 19).
25. European Parliament, Policy Department C (editor): The General Principles of EU Administrative Procedural Law, 2015, <[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL\\_IDA\(2015\)519224\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA(2015)519224_EN.pdf)>.
26. Künnecke, Martina: Tradition and Change in Administrative Law. An Anglo-German Comparison, 2007 (see Chapter Four)
27. Ladeur, Karl-Heinz: The Europeanisation of Administrative Law. Transforming National Decision-making Procedures, 2001

### Legislation

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) of 25.05.1976, last promulgated on 23.01.2003, last amended in 2015, <[www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html](http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html)>. See for an English translation (last update 2009) <<http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>>.

# ATELIERUL nr. 1

## MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

### RECUPERAREA TRADIȚIEI ȘI NECESITATEA INOVĂRII ÎN ORGANIZAREA ADMINISTRATIVĂ A REPUBLICII MOLDOVA

**Ana PASCARU,**  
*doctor habilitat în filosofie, conferențiar cercetător,  
profesor asociat la Universitatea New-Port SUA*

#### SUMMARY

*The top issue in this paper is concerning administrative organization among tradition and innovation in the case of the Republic of Moldova. In this context the author states how important it is to recognize that the tradition and innovation insurance contribute to the development of the administrative organization. Also, that organization among tradition and innovation overcome the sustainability and could be used to reduce the unpleasant phenomena in the community.*

**Key-words:** *administrative organization, tradition and innovation, community, public administration.*

Implozia megasocietăților (Uniunea Sovietică, Iugoslavia sau Cehoslovacia) din ultimul deceniu al sec. al XX-lea a condus la apariția de noi societăți, modificând considerabil harta Europei. Societăți care până la momentul respectiv în marea lor majoritate au fost doar o parte dintr-un mega întreg. Întreg care, la rândul-i, prin definiție marginalizează particularitățile părții și emfățează aspectele constitutive, axându-se pe promovarea de politici care îi asigură integritatea și asimilarea diferențelor. Chiar dacă la nivel declarativ particularitățile componentelor întregului erau consfințite de constituție. În cazul părților din cadrul societății sovietice drepturile constituționale în realitate au fost abrogate și devalorizate prin intermediul principiului centralismului democratic - instrument feroce pentru impunerea dictatului ideologic. Pe parcurs componentele megasocietății devin forme fără fond, majoritatea dintre ele facil de controlat, deznaționalizate și manipulate ca urmare și a încetățenirii la membrii societății (de la caz la caz) a pilonilor valorici în baza cărora se aflau idealurile sistemului social sovietic.

O succintă radiografie întreprinsă asupra înșiruirii formelor fără fond elucidează poate cel mai elocvent nocivitatea modelului mecanic de organizare a societății în organizarea administrativă a comunităților. Modelul respectiv, constituind chintesența megasocietății sovietice, a fost impus feroce părților sale constitutive în detrimentul cadrului lor legal, chiar dacă normele legislative stipulau respectarea drepturilor părților în cadrul întregului. Gravitatea acestor forme fără fond implementate în organizarea comunității minoritare într-o societate înseamnă renunțarea forțată la propriile repere valorice și acceptarea celor impuse. Renunțări care înglobează în timp până și deteriorarea valorilor identitare, deoarece are loc marginalizarea și înlocuirea spațiului cultural în care valorile comunică și circulă cu unul construit doctrinar. Impactul renunțărilor, din punctul de vedere al timpului social, etalează în organizarea comunității doar legile scrise și lasă pe dinafară cele nescrise (tradiții, obiceiuri, cutume) în care comunitatea s-a autoorganizat. Astfel, necesitatea legilor nescrise este abolită nu numai în cadrul organizării administrative, dar și în cele responsabile de educație. Este vorba de organizațiile vizate cu instruirea și formarea generației în creștere, dar și cu pregătirea specialiștilor pentru sistemul administrativ în curricula cărora reperele valorice la fel sunt lipsă.

În acest context, implementarea modelului mecanic în organizarea administrativă în parametrii frontierelor Republicii Moldova după 1944 este una mai mult decât stigmatizatoare. De ce? Deoarece con-

structura organizării a fost îndreptată atât spre excluderea memoriei proprii istoriei, contrar nevoilor și necesităților populației, cât și a realităților existente [1]. Administrarea edificată în modelul mecanic s-a soldat cu constituirea de organizații, preocupările cărora din start erau axate nu pe asigurarea condițiilor de prosperare a mediului comunitar, ci mai degrabă pe promovarea sistemului doctrinar. Activitatea organizațională era nu numai energofagă, ideologizată după conținut, dar și strategic îndreptată spre deznaționalizarea membrilor comunității. Or, acest model de organizare a societății la nivel administrativ imprimă comportamentului organizațional un vădit caracter străin ce acționează în detrimentul comunității și al membrilor săi, dar în conformitate cu politica centrală. Or, anume cadrul organizațiilor administrative au fost folosite nu numai pentru a naționaliza proprietățile, înstrăinarea de la cei dezmoșteniți, dar și de a îndepărta membrii comunității de proprietatea proprie și de participare în viața colectivității. În schimb, prin intermediul lor (organizațiile respective), sistemul totalitar și-a edificat pilonii centralismului doctrinar și marginalizând de facto statul de drept chiar dacă acesta era consfințit în Constituție. Stare de fapt care în timp, perpetuând prin politicile de deznaționalizare și dezmembrare a spiritului comunitar/național, a degenerat, excluzând memoria istorică din conștiința socială [2]. Așadar, concomitent cu Declarația de Independență Politică, în fiecare dintre componentele megasocietății sovietice, inclusiv a societății Republicii Moldova, instantaneu nu s-a soldat cu diminuarea sau marginalizarea moștenirii tributare din viața comunității. Moștenire care doar la prima vedere părea inofensivă, dar efectele acesteia continuă să se regăsească în acțiunile mediului comunitar, influențându-l și suscitându-i interesul. De ce? Deoarece sistemului de odinioară prin modelul mecanic de organizare i-a reușit să se încetățenească, edificându-se pas cu pas în toate fibrele viabile ale mediului social, responsabile de pulsul vieții din societate de la individ, familie, localitate până la orice formă de asociere sau apartenență organizațională. De asemenea, cenzura riguroasă asupra educației (a li se oferi minimum de cunoștințe conform tezei lansate de N. Krupskaja) și trierea accesului la studii al individului, aceasta fiind raportată la originea familiei, apartenența etnică, chiar dacă formal dreptul la studii nu era îngrădit. Tributarea moștenirii și-a consolidat pozițiile și, grație supravegherii feroce a mentalităților individuale, colective, de rând cu introducerea fricii sociale, personale și practicii denunțurilor [1].

Sine dubio, că de moștenirea invocată n-au fost abolite nici organizațiile administrative ale fostelor componente ale megasocietății sovietice. În acest registru organizarea administrativă a Republicii Moldova la momentul desprinderii de U.R.S.S. (1991) devine particulară, deoarece prin faptul că, dispunând de o suprafață de 33.000 km. p., avea 41 de unități administrativ-teritoriale, la fel ca Republica Franceză și cu o unitate în plus față de România. Realitate, în care organizațiile administrației publice fiind hiperdivizate economic, rămân dependente de evoluția politicilor de la centru și insuficient contribuie la patrimoniul comunitar. Deoarece dependența organizațională înseamnă și marginalizarea legilor nescrise, adică tradițiile, obiceiurile și cutumele în cadrul legal și îndepărtarea de la patrimoniul comunitar. Pentru că natura acțiunilor pe care le întreprinde acest tip de organizare doar formal se raportează la mediul social. Ori, concomitent cu excluderea legilor nescrise (tradiții, obiceiuri, cutume) în elaborarea cadrului legal și implementarea acestuia în mediul comunitar are loc și la minimalizarea deschiderilor organizațiilor privind fructificarea patrimoniului existent. De ce ? Deoarece modul la care recurg organizațiile în fructificarea patrimoniului reflectă calitatea și cantitatea acțiunilor întreprinse și în raport cu nevoile și necesitățile membrilor societății. Experiența acumulată demonstrează că acest tip de organizații (hiperdivizare) nu numai că nu se raportează la nevoile/necesitățile comunității, ci, dimpotrivă, aceasta din urmă devine susținătoarea nivelului sporit de consum pe care îl promovează.

Perpetuarea dependenței organizaționale în administrarea comunității din punctul de vedere al timpului social, *volens volens* înseamnă îndepărtarea de la pilonii valorici și utilizarea excesivă a valorilor general-umane și identitare ale comunității, dar nicidecum nu poate să contribuie la perpetuarea lor sau crearea de noi bunuri și să suplinească patrimoniul din care se alimentează [1].

Stare de fapt care s-a perpetuat și după 1991, or dependența diminuează căutarea de oportunități privind redimensionările profunde ale organizării și organizațiilor din sistemul administrativ necesar societății Republicii Moldova [1]. Astfel, sensibilizarea necesității redimensionărilor administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova s-a conturat în elaborarea unui proiect al grupului M. Cotorobai (1992), propus spre dezbateri în plenul Parlamentului. Analiza proiectului denotă că conținutul acestuia reflectă nevoile și necesitățile statului în devenire și a societății Republicii Moldova. Or, împărțirea administrativ-teritoria-



lă în 8 județe, conform documentului, corespunde realităților și conduce la minimalizarea dependențelor de odinioară. Iar acțiunile celor opt unități prin comunele și plasele ce vor fi constituite se înscriu în implementarea și încetățenirea valorilor democratice, dar și asigurarea unei treceri sustenabile la o economie de piață în societate. Chiar dacă argumentele erau sustenabile, o radiografie a modului în care s-au desfășurat dezbaterile, dar mai cu seamă neadoptarea lui, reflectă o respingere voalată. Respingeri care s-au ținut lanț de fiecare dată când a fost vorba de schimbări majore și nu de judecăți de valoare înjumătățite care demonstrează cât de departe continuă să rămână instituțiile sociale (administrativ-organizatorice) de urgențele cetățenilor și ale societății Republicii Moldova.

Peregrinările redimensionării administrativ-teritoriale se regăsesc și în încercările reformei din 1999, diferită de proiectul din 1992 deja în 11 județe plus municipiul Chișinău [3] au adus în prim-plan nu numai insuficienta experiență a organelor abilitate de a fi pe potriva cerințelor, ci și prevalarea intereselor de partid în raport cu interesul național. S-a constatat că președintele și parlamentarii, reprezentanți ai partidelor aleși în urma scrutinului electoral, în loc să vegheze la implementarea legii adoptate și aprobate, de facto au fost cei care au politizat-o. Manipulările politicianiste odată declanșate, contrar legii, s-au regăsit în așa-zisa inițiativă de a crea județe după criteriul etnic, gen Taraclia sau Găgăuz Yeri, care de departe nu contribuie la dezvoltarea economică nu numai a acestor regiuni, dar și a întregii societăți. Regiuni în care, de rând cu sate locuite de bulgari sau găgăuzi sunt și cele de moldoveni /români și se confruntă cu probleme similare.

Și aceste stângăcii ale reprezentanților factorului intern s-au produs după ce anterior factorului extern i-a reușit să internaționalizeze conflictul social (diferendul transnistrean), transformându-l din unul ideologic în unul cu caracter interetnic, iar pe insurgenții de ieri – în parteneri cu drept de negociatori la masa tratativelor, ceea ce, într-un fel, explică în mare profunde nesiguranță și instabilitate internă a Republicii Moldova [1]. Or, informațiile despre încălcarea drepturilor minorităților naționale și acțiunile beligerante (1992) din stânga Nistrului în dinamica măsurării rezultatelor, iar începând cu anul 1998 - până în prezent denotă că subiectul relațiilor interetnice, despre care se susținea că au fost grav deteriorate, n-a constituit unul de referință în preferințele respondenților (între 2% - 3,2%). În același registru se înscriu și rezultatele opiniei publice. Rezultate care, trecute prin prisma metodei longitudinale, evidențiază perpetuarea încrederii sporite a respondenților față de funcția primarului în raport cu organizația administrativă. Astfel, organizația ca reprezentant al puterii locale continuă să fie mai puțin vizibilă în relația cu cetățeanul și așteptările acestuia. Evident că această relație este alimentată și disparitățile legislative de care organizația nu este responsabilă, dar ea suportă consecințele. În această ordine de idei, subliniem prioritatea opțiunilor pentru găsirea de soluții la problemele cu care se confruntă nu numai cetățeanul, dar și organizația. Stare de fapt ce deopotrivă împiedică perpetuarea valorilor individuale (familia, sănătatea copiilor, educația) și organizaționale pe care de departe nu le-a diminuat nici reforma administrativ-teritorială din 2003 prin revenirea la 32 raioane, 2 municipii și UTA Găgăuză [4]. În același timp, în societățile în formare, organizațiilor administrației publice le revine un rol deosebit, în special, în a asigura comunicarea într-o realitate multiculturală prin elaborarea și implementarea de politici eficiente. Cu remarcă: acestea se bucură de încrederea mediului comunitar, din punct de vedere organizațional și nu doar nominal.

Tergiversarea problemelor stringente ale societății Republicii Moldova în cei 25 de ani de independență, inclusiv redimensionarea administrativ-teritorială a condus la politizarea subiectului și obținerea de capital politic. În timp ce imperativul organizării se impune a fi îndreptat spre identificarea pilonilor civilizaționali care ar cataliza conectarea societății RM la noile realități [5]. Este vorba de faptul că redimensionarea în cazul dat indică și găsirea de oportunități de conectare și valorificare a produselor societății bazate pe cunoaștere, adică produse inovaționale. Societate în care accesul nelimitat la produsele științifice și mediatice are loc nu numai prin tehnologiile informaționale și comunicaționale, ci este direct proporțional nivelului de pregătire al organizațiilor, individului și societății de a le fructifica și acra alte bunuri [6]. Conectare și valorificare care poate fi realizată doar cu concursul tuturor componentelor organizaționale. De ce? Deoarece aceasta înseamnă întreprinderea de acțiuni complexe, inclusiv deschiderea de instituții ce pregătesc specialiști și elaborarea de cadru legal pe potriva nevoilor și necesităților întregului mediu comunitar. Cu atât mai mult cu cât aceste produse au un grad diferit de cele tradiționale și continuă să rămână dificil de controlat, iar efectul lor nu întotdeauna este suficient studiat, în speță – consecințele.

În contextul dat, organizațiile administrației publice au stringentă nevoie de sustenabilități economi-

ce la nivel local pentru a capitaliza deschiderile societății bazate pe cunoaștere. Iar oportunitățile pe care le aduc cu sine produsele inovaționale pot fi nu numai utilizate de organizațiile administrative la soluționarea problemelor cu care se confruntă societatea Republicii Moldova, astfel contribuind la diminuarea fenomenelor grave, gen migrația, îmbătrânirea etc.

În loc de concluzie, schimbările profunde și crizele declanșate – socială, economică, politică, cultural-spirituală, reflectate în transformări, deconspiră faptul că costurile ce se impun a fi susținute au conexiuni nu numai cu implozia sistemului totalitar și nereușitele reorganizării posttotalitare, dar și cu întârzierile din partea societăților stabile și utilizarea filosofiei standardizărilor. Or, inconsecvențele în reorganizare cuplate la condițiile deloc prielnice în care au loc revizuirile atât la nivel de individ, grup/comunitate a cunoștințelor acumulate, a influenței din exterior și a mentalității pozitive, constituie punctul critic în depășirea epidemiilor sociale [6]. Consecințele celor 25 de ani de schimbări reflectate în transformări evidențiază faptul că așteptările net inferioare realităților conturate au loc în toate modelele de organizare a societății. Se atestă frustrări sociale cu o pondere deosebită în desfășurarea evenimentelor - de la mizeria economică până la sciziunea identității omului, periclitarea identității etnice și nerecunoașterea celei culturale asumate.

### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Pascaru A. Societatea contemporană între conflict și conciliere: Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Sirius, 192 p.
2. Kalman Mizsei. Decizia bizară a CC este motivată mai degrabă de considerații politice de moment, decât de dorința de a păstra supremația absolută a legii. [On-line]: <[www.jurnal.md](http://www.jurnal.md)>, 21.03.2016.
3. Constituția Republicii Moldova. [On-line]: <[lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E7AC1773](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E7AC1773)>.
4. Barometrul Opiniei Publice 1998-2015. [On-line]: <[www.ipp.md](http://www.ipp.md)>.
5. Studiul analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova realizat de Centrul Analitic Independent Expert Grup, Chișinău, august-octombrie 2010. [On-line]: <[www.expert-grup.md](http://www.expert-grup.md)>.
6. Pascaru A. Societatea bazată pe cunoaștere: realități și perspective. În: „Descentralizarea axiologică în societatea bazată pe cunoaștere.” Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, p. 8-41.

# REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ: OPORTUNITATE PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

**Ion DULSCHI,**  
*doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This paper addresses the issue of the administrative-territorial reform in the Republic of Moldova, based on a deep functional and social-economic analysis. The purpose of the reform is to reduce the number of administrative-territorial authorities of level one and two without affecting the functioning of democratic institutions and the quality of public services provided.*

Revenirea la ideea reformei administrativ-teritoriale este constatată în studiile analitice și dezbaterile științifice la diverse foruri academice, prelegeri publice, obiective în platformele politice electorale. Transformările care s-au perindat în toate sferele vieții politico-administrative și social-economice, după declararea independenței, impuneau și necesitatea unor schimbări în organizarea administrativ-teritorială a țării.

De menționat, că reforma administrativ-teritorială nu s-a impus ca ceva izolat, rupt de la alte aspecte ale sistemului administrativ în ansamblu. De exemplu, odată cu deetimizarea sistemului economic, liberalizarea relațiilor economice, a suferit schimbări radicale sistemul administrației publice centrale. De aici, observăm și schimbări privind atribuțiile autorităților publice de diferite niveluri, accentul fiind pus pe lărgirea autonomiei locale și extinderea listei de competențe ale autorităților publice locale.

După cum menționează cercetătorii autohtoni V. Cușnir și A. Stratan, „Republica Moldova, prin organizarea teritorială existentă, este un stat extrem de fragmentat, dar cu un grad înalt de centralizare, fapt care afectează dezvoltarea socială și economică a unităților administrativ-teritoriale (UTA), lipsesc entitățile locale de autonomie financiar-fiscală și generează constrângeri în procesul decizional al acestora. Această deficiență este complementată de extenuarea financiar-fiscală a autorităților administrației publice locale și predominarea caracterului etatist-paternalist al concepțiilor despre lume, în special, în mediul rural.” [1]

Reducerea numărului autorităților administrației publice locale prin amalgamarea localităților învecinate în unități municipale mai mari este atestată în a doua jumătate a secolului trecut în mai multe țări europene, având ca scop sporirea eficienței economice în prestarea serviciilor publice. În mai multe țări au fost majorate și dimensiunile unităților administrative de nivel superior (regiuni), pentru a obține economii de scară mai mari și a le face mai competitive la nivel național și internațional.

Pentru comparație, vom menționa că în mai multe țări europene, precum Cipru, Estonia, Lituania, Letonia, Luxemburg, Malta, Slovenia, Bulgaria și Finlanda, cu excepția Belgiei, care au dimensiuni și populații similare cu cele ale Republicii Moldova, au fost constituite sisteme administrativ-teritoriale cu un singur nivel. [5]

De menționat, că în majoritatea țărilor Uniunii Europene predomină sistemul cu două niveluri, prezent și în câteva țări mai mici, precum Cehia, Danemarca, Irlanda, Olanda, Slovacia. Pentru țările mari, precum Franța, Germania, Italia, Polonia, Spania, Regatul Unit, este aplicat modelul administrativ-teritorial cu trei niveluri. [5]

Cu toate că Republica Moldova nu este excesiv de fragmentată teritorial, studiile efectuate au scos în evidență rezerve privind reducerea costurilor operaționale la ambele niveluri ale sistemului administrativ-teritorial actual: cel al primăriilor și cel raional. După cum menționează autorii studiului [5], o anumită îmbunătățire este posibilă chiar și fără reforme importante, prin simpla aplicare a prevederilor legale privind limita numerică pe care trebuie s-o atingă populația unei comunități rurale pentru a deveni primărie (1.500 de locuitori).

În prezent media costurilor operaționale generale ale administrației publice locale exprimate în lei



moldovenești pe cap de locuitor este de 2,5 ori mai mare în comunități rurale cu mai puțin de 1.500 de locuitori decât în cele cu mai mult de 5000 de locuitori. [5]

Diferențele de eficiență la nivel raional sunt la fel de remarcabile: datele arată că în trei, cele mai mici raioane ale Moldovei, Basarabeasca, Șoldănești și Dubăsari, media cheltuielilor operaționale pe cap de locuitor fiind de 2,6 ori mai mare decât în alte trei, cele mai mari raioane – Hâncești, Cahul și Orhei. [5]

Pentru a spori eficiența administrației publice locale, în studiul menționat au fost propuse trei modele de reorganizare a teritoriului țării: modelul cu un singur nivel, modelul cu două niveluri și modelul bazat pe cooperare intercomunală.

Modelul cu un singur nivel presupune desființarea nivelului raional și împuternicirea administrațiilor locale să ofere un volum considerabil de servicii publice, precum și oferirea unui grad mai mare de autonomie fiscală. Aceasta presupune fuzionarea comunităților mici în unități administrativ-teritoriale mari, numărul acestora ajungând de la 898 în prezent la 111, în caz de implementare a modelului propus. [5]

Simulările economice făcute pe baza modelului cu un singur nivel propus sugerează o reducere de aproape trei ori a costurilor administrative. Totuși acest model solicită de la autoritățile centrale voință și fermitate politică ieșită din comun, precum și abilități de comunicare publică excepționale, deoarece reducerea considerabilă a numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi va provoca insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale administrației publice.

În cadrul modelului cu două niveluri se propune desființarea sistemului actual de raioane și transformarea regiunilor de dezvoltare în regiuni administrative, numindu-le „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale. Aceasta va reduce costurile administrative la nivelul al doilea de aproximativ 5-6 ori, fără a afecta considerabil calitatea serviciilor, cu condiția că administrațiile locale vor beneficia de competențe mai importante.

Dimensiunile mari sunt importante pentru ca regiunile să se implice eficient în cooperarea internațională și să producă un impact real asupra dezvoltării economice regionale. Existența administrațiilor publice la nivel de regiuni va permite reducerea numărului unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi de la 898 în prezent la 289, ceea ce va aduce primului nivel al administrației publice economii de 40-45% la capitolul cheltuieli operaționale.

Modelul cu două niveluri va întâmpina mai puțină rezistență din partea autorităților publice locale vizate, dar mai multă rezistență din partea autorităților raionale, care își vor pierde locurile de muncă, dacă un astfel de model va fi implementat. Ambele modele pot include cooperarea intercomunală ca activitate implicită, care, indiferent de model, trebuie încurajată.

Totodată, cooperarea intercomunală poate fi aplicată și ca opțiune separată, dacă autoritățile centrale consideră că nu sunt îndeplinite condițiile politice pentru o reorganizare administrativ-teritorială ambițioasă a țării. Totuși trebuie de subliniat că cooperarea intercomunală nu poate reprezenta o alternativă permanentă fuzionării, deoarece ultima este un imperativ economic.

De asemenea, cooperarea intercomunală implică și ea multe aspecte complexe ce țin de coordonarea și ajustarea bugetelor. Totodată, datele statistice și cercetările economice existente sugerează că, dacă sistemul actual al finanțelor publice locale va rămâne neschimbat, fuzionarea unităților administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și doi nu va conduce la majorarea considerabilă a veniturilor proprii.

Sunt necesare schimbări esențiale în sistemul finanțelor locale, inclusiv alocații mai mari și previzibile pentru autoritățile administrației publice locale din veniturile de stat. Scenariul cel mai fezabil al implementării, atât a modelului cu un singur nivel, cât și al celui cu două niveluri, ar consta în aplicarea cerinței legale obligatorii de 1.500 de locuitori pentru ca o localitate să devină primărie rurală, urmată de o etapă de fuzionări inițial benevole și ulterior obligatorii.

Trebuie de menționat că, indiferent de modelul reorganizării administrativ-teritoriale ales, există un set de măsuri neregrutabile ce trebuie implementate pentru a spori eficiența autorităților publice locale.

Aceste măsuri includ: proceduri optimizate de petiționare civilă, utilizarea pe scară mai largă a serviciilor electronice la nivel regional și local, utilizarea mai largă a tehnologiilor electronice pentru a îmbunătăți comunicarea între diferite niveluri ale autorităților publice și proceduri avansate de elaborare a bugetului la nivel local. O particularitate pentru Republica Moldova, în procesul de reorganizare administrativ-teritorială, o constituie factorul politic.

Amplasată într-o regiune, în care se intersectează interese geopolitice de proporție, supusă multor

influențe culturale și ideologice, Moldova are o istorie foarte tumultuoasă, care s-a reflectat și în organizarea administrativ-teritorială fluidă. Evident, chiar și în țări cu sisteme democratice mature și stabile, organizarea administrativ-teritorială nu rămâne neschimbată în timp, ci este ajustată adesea în funcție de noile priorități, necesități și resurse disponibile.

Totuși schimbările în structura administrativ-teritorială a acestor țări sunt dictate mai frecvent de logica economică și principiile regionalizării geografice, și nu doar de aranjamente politice sau considerente electorale.

În țări ca Moldova, care nu au o tradiție îndelungată de autoadministrare, schimbările administrativ-teritoriale și politicile regionale, cel mai des, nu sunt bazate pe necesități, ci reprezintă o consecință a schimbărilor geopolitice sau a unor procese politice interne. Dat fiind faptul că, istoric, administrația publică locală în Moldova a fost într-o stare de „revoluție continuă,” în prezent acest nivel administrativ este slab și nu exercită vreo influență palpabilă asupra eficienței prestării serviciilor publice, calității vieții și dezvoltării economice a teritoriilor administrate.

În prezent, administrația publică locală în Moldova este influențată atât de modelele și principiile europene, cât și de vestigiile sovietice, ultimele aparent având o influență mai mare. Unul dintre efectele negative ale acestor reforme prelungite a fost diminuarea încrederii populației în administrația publică locală și, prin extensiune, și în statul propriu-zis. Prin urmare, este imperios necesar să se analizeze cu obiectivitate sistemul administrativ-teritorial actual, în special pe baza principiilor economice și geografice, și să se evalueze în ce măsură acesta corespunde necesităților cetățenilor la nivel local sau regional și intereselor naționale mai ample de dezvoltare economică, consolidării democrației și respectării drepturilor omului.

**Primul este modelul cu un singur nivel**, care oferă niște avantaje economice semnificative, însă are șanse mari să fie respins de actorii locali, fiindcă numărul primăriilor va fi micșorat de aproape opt ori.

**Al doilea model este unul cu două niveluri**, care este mai lejer din punctul de vedere al reducerii numărului unităților administrative de primul nivel, dar propune schimbări considerabile în unitățile administrative de nivelul al doilea.

**A treia opțiune nu este un model propriu-zis**, ci mai degrabă o alternativă de scurtă durată, bazată pe cooperarea intercomunală.

Conform Legii privind administrația publică locală, [2] acestea au responsabilitatea de a asigura în localitățile rurale sau urbane serviciile de asistență socială și îngrijire a bătrânilor, activități pentru tineret, locuințe și servicii comunale, alimentarea cu apă și canalizarea, prestarea serviciilor publice, amenajarea teritoriului, transportul public în localitățile rurale sau urbane și întreținerea drumurilor din localitățile rurale și a străzilor din localitățile urbane, dacă aceste funcții nu sunt atribuite de lege altor entități.

Autoritățile locale mai sunt responsabile de organizarea și întreținerea următoarelor instituții, dacă acestea fac parte din activele gestionate de municipalitate: instituțiile de învățământ preșcolar, școlile primare, secundare și profesionale, bibliotecile, centrele comunitare, muzeele, complexele sportive, centrele de cazare temporară, casele de îngrijire socială, instituțiile medicale și alte instituții locale.

Drept urmare, în prezent dezvoltarea regională în Moldova suferă foarte mult din cauza polarizării economice și politice excesive, fragmentării excesive a teritoriului țării și lipsei puterii economice reale și a pârgurilor administrative la nivel local. Este evident că sistemul de organizare administrativ-teritorială, creat în contextul economiei planificate la nivel central, este în contradicție cu noile realități. Menținerea acestuia va accentua disfuncțiile politicii economice și ale sistemului de așezări. Pentru a răspunde adecvat provocărilor prezente, ar trebui să fie create unități mai mari. Raționamentul fiind că, cu cât primăriile sunt mai mari, cu atât mai multe servicii pot fi prestate de aceeași autoritate publică locală la un cost marginal mai mic.

Modelul cu două niveluri se potrivește mai bine stării actuale de dezvoltare a administrației publice locale în Moldova. Deoarece crearea municipalităților suficient de mari într-o perioadă scurtă este dificilă, este necesar cel de-al doilea nivel. După cum a fost menționat anterior, este propus ca responsabilitățile nivelului doi să fie atribuite regiunilor de dezvoltare prevăzute de Legea privind dezvoltarea regională din decembrie 2006 [3] (Centru, Nord, Sud, Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria).

Astfel, va fi evitată dublarea eforturilor de planificare și dezvoltare, precum și irosirea unor resurse suplimentare. Cele trei regiuni – Centru, Nord și Sud – pot fi numite raioane, pentru a respecta prevederile

constituționale. La decizia administrației publice centrale, ariile teritoriale de prestare a serviciilor deconcentrate ar putea fi lărgite și ar ajunge chiar la dimensiunea celor șase regiuni de dezvoltare.

Cooperarea intercomunală (CIC), or asocierea a două și mai multe unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi pentru prestarea serviciilor publice în comun, ar fi un remediu pentru soluționarea problemei fragmentării teritoriale în țările în care se opune multă rezistență reformelor de fuzionare a unităților administrativ-teritoriale. Necesitatea unei astfel de inițiative ar putea fi generată de constrângerile financiare și capacitatea limitată a unităților administrative mici de a presta în mod eficient servicii publice care implică economii de scară sau generează externalități (învățământ, sănătate, alimentare cu apă, gestiunea deșeurilor, cultură, servicii de urgență, ordinea publică, protecția mediului, turism și multe altele).

Avantajul CIC este faptul că aceasta permite păstrarea autonomiei locale, în special în raport cu cheltuielile și impozitarea. Cele mai fragmentate sisteme administrative-teritoriale din Europa menționate în primul capitol – Cehia, Franța, Ungaria și Slovacia – au simțit necesitatea de a încerca diverse modele de CIC. Într-o anumită măsură, CIC este o formă ascunsă și incompletă de fuzionare. Ea poate fi percepută ca un model special de administrație publică locală doar în țările fragmentate din punct de vedere teritorial, unde reformele de fuzionare par inimaginabile pentru moment.

Prin urmare, dacă Moldova adoptă un model de organizare administrativ-teritorială cu un singur nivel, atunci s-ar alinia tendinței ce predomină în rândul țărilor europene mici. În același timp, după cum ne arată cazul Macedoniei și al Georgiei, un astfel de model va trebui să ia în considerație factorul etnic în procesul de fuzionare a unităților administrativ-teritoriale și să asigure autonomia regiunilor Găgăuzia și Transnistria.

Modelul cu un singur nivel ar mai necesita ca administrațiile locale să fie împuternicite pentru prestarea unui volum semnificativ de servicii publice și un nivel mult mai înalt de autonomie fiscală. Din moment ce modelul administrativ cu un nivel implică mai multe competențe și capacități instituționale/administrative din partea autorităților publice locale, pentru a putea aplica un astfel de model în Moldova ar trebui comasate comunitățile mici în unități administrativ-teritoriale mai mari. Modelul cu un nivel propus solicită reducerea numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi de la prezentele 900 la 111.

Acest fapt va rezulta în reducerea enormă – de trei ori – a costurilor administrative. Analizele demonstrează că nu sunt preconizate pierderi semnificative în calitatea serviciilor publice prestate de autoritățile publice locale. Totuși acest model pretinde de la autoritățile centrale o voință și o fermitate politică, precum și abilități de comunicare publică excepționale, deoarece reducerea considerabilă a numărului de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi va provoca insatisfacție socială și tensiuni politice între diferite niveluri ale autorităților publice.

În același timp, dovezile existente sugerează că, dacă sistemul actual de finanțe publice locale va continua să existe, comasările înseși nu vor rezulta în creșteri semnificative, cel puțin pe termen scurt, ale veniturilor proprii ale celor mai mici unități administrative care se vor uni. Din această cauză vor fi necesare schimbări importante în sistemul finanțelor locale, inclusiv alocarea unor mijloace financiare mai mari și mai stabile pentru autoritățile administrației publice locale din veniturile generale de stat.

În ultimii douăzeci de ani, tendința generală privind nivelurile superioare de administrare publică în țările UE cu organizare administrativ-teritorială în două niveluri a fost de a consolida, reorganiza nivelul regional, lărgind, în același timp, competențele autorităților regionale.

Dacă conducerea Moldovei va opta pentru revizuirea organizării administrativ-teritoriale cu două niveluri, va trebui să revadă fundamental criteriile de trasare a hotarelor administrative ale nivelului superior. Moldova este relativ uniformă în termeni de relief, ceea ce permite diviziunea administrativ-teritorială relativ uniformă a țării (ceea ce nu există în prezent). Aceste unități administrativ-teritoriale vor trebui să fie suficient de mari și să exercite mai multe competențe decât cele oficiale, pentru a avea un impact real asupra dezvoltării regionale și locale.

Modelul cu două niveluri bazat pe regiuni desființează sistemul actual de raioane și transformă regiunile de dezvoltare în regiuni administrative, numindu-le „raioane” pentru a respecta prevederile constituționale. Dimensiunile mai mari sunt la fel de importante pentru ca regiunile să se implice în cooperarea internațională eficientă și să fie eligibile pentru fondurile de dezvoltare ale Uniunii Europene.

Existența administrației publice de nivel regional permite o reducere mai mică a numărului de unități administrativ-teritoriale, de la 900 la 289.

Alegerea unui sau altui model va fi o hotărâre politică, dar, odată ales modelul, ar fi rațional de aplicat criteriile și excepțiile pe care le-am folosit în acest articol.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Cușnir, V., Stratan A. Reforma administrativ-teritorială în Republica Moldova: De la constrângeri la prerogative. [On-line]: <<http://agora.md/analize/103/>>, 13 ianuarie 2015.
2. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
3. Legea privind dezvoltarea regională nr. 438 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24 din 16.02.2007.
4. Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764 din 27.12.2001. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.
5. Osoian I., Sîrodoev I., Veveriță E., Prohnițchi V. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Chișinău, 2010. [On-line]: <[http://www.expert-grup.org/old/library\\_upld/d285.pdf](http://www.expert-grup.org/old/library_upld/d285.pdf)>.

# STRUCTURA ȘI FORMELE DE ACTIVITATE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE. ANALIZĂ COMPARATĂ

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

## SUMMARY

*Lately in our country is discussing more on the administrative and territorial structure of local government. Researchers and practitioners are looking for an efficient model of local government structure. In this connection, in this article, we intend to analyse the structure and forms of activity of local public administration in different countries. After the assessment, we find that local government organization differs from country to country. It depends on the specifics, traditions and level of development of each country. It is obvious that the structure of local government in the countries surveyed is based on the principle of decentralization and local autonomy. From our point of view these principles must stand and at the base of the local government in Moldova. From our point of view these principles must stand and at the base of the local government in Moldova.*

Administrația publică locală în orice țară constituie o rețea de instituții și organizații, al căror obiectiv principal este asigurarea ordinii și securității sociale, economice și politice a unei comunități. Dacă obiectivul principal al administrației publice locale, practic nu diferă de la țară la țară, atunci structura și forma de activitate a autorităților publice locale este diferită. Studiarea literaturii de specialitate [1, 2] relevă faptul că administrația publică locală în țările de peste hotare cuprinde, de regulă, *două tipuri de organe: adunarea municipală eligibilă (adunarea, consiliul)*, ce adoptă cele mai importante decizii, și *organul executiv (primarul)*, chemat să realizeze deciziile organului reprezentativ și să efectueze administrarea operativă. În unitățile teritoriale de bază mici organul reprezentativ poate fi înlocuit cu adunarea cetățenilor [4].

Organul reprezentativ al autoadministrației locale poate avea diverse denumiri: *consiliul comitatului, consiliul municipal, consiliul comunal, consiliul general* etc. De obicei, el este ales prin alegerile generale și directe ale populației unității teritorial-administrative respective. În Marea Britanie, India și în alte țări se aplică *sistemul electoral majoritar*. În Italia, Spania, Germania și în alte țări este în vigoare *sistemul proporțional*. Termenul mandatului adunărilor eligibile este *de la un an până la șase ani*. În cazul termenului de lungă durată componența se reînnoiește pe compartimente. De exemplu, în Franța, consiliile generale, alese pe șase ani, se reînnoiesc pe jumătate peste fiecare trei ani.

Organele reprezentative ale autoadministrației locale în majoritatea absolută a cazurilor sunt formate dintr-o *singură Cameră*. Adunări municipale din două Camere se întâlnesc foarte rar (de ex., New York). Efectivul acestor organe este relativ mic, fiind determinat de legislația în vigoare, ce stabilește numărul maximal și minimal al membrilor adunării, de regulă, în funcție de mărimea teritoriului și numărul populației în unitățile teritoriale.

Cu referire la particularitățile organizării și funcționării administrației publice locale în unele țări ale lumii constatăm următoarele:

În **Marea Britanie**, structura administrației publice este deosebit de sofisticată, de altfel, ca și sistemul de drept cunoscut și sub denumirea „common law,” atât datorită diversității colectivităților locale, cât și datorită relațiilor care se stabilesc între acestea. Fiecare dintre patru părți care compun Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (Anglia, Țara Galilor, Scoția și Irlanda de Nord) dispune de o organizare locală proprie, anumite similarități de organizare locală înregistrându-se doar între sistemul englez și cel al Țării Galilor.

Autoritățile locale în Marea Britanie pot să se angajeze numai în activități pentru care competența lor este clar stabilită și trebuie să îndeplinească doar sarcinile care se cer de la ele. Competențele lor sunt conferite prin statute sau prin Actul general, care se aplică tuturor autorităților locale. De asemenea, competențele pot fi stabilite și prin acte proprii.

În prezent, drept sarcini de bază ale organelor administrației locale pot fi considerate: rezolvarea problemelor sociale pe teritoriul subordonat (învățământul, ocrotirea sănătății, securitatea publică și ordinea de drept etc.), protecția mediului ambiant, asigurarea dezvoltării complexe a teritoriului și construirea lui ca un tot unitar.

Autoritățile locale cuprind consiliile alese pe trei ani. O treime din consilieri este reînnoită în fiecare an. Primarul este ales de către consilierii municipali și își îndeplinește atribuțiile timp de un an, putând fi reales. Consiliul local numește și concediază funcționarii publici.

**Parohia** este cea mai mică și cea mai veche unitate teritorială locală. În Marea Britanie există peste 10.000 de parohii, conduse de către consilii locale. Consiliul parohial este format din 5 până la 15 membri aleși prin vot secret pentru o perioadă de 3 ani de către membrii parohiei.

**Districtele** reprezintă grupări de parohii constituite în conformitate cu prevederile legii privind funcționarea administrării locale (de după 1948), prin care s-au conferit o serie de atribuții de ordin sanitar, competențele lor lărgindu-se ulterior, mai ales, prin preluarea unor probleme sociale. Districtul este condus de un consiliu ales pe termen de 3 ani, alcătuit de câte 1 consilier al fiecărei parohii. Președintele consiliului districtului este ales direct de consilieri.

**Burgul (orașul)** este o aglomerație urbană, care beneficiază de un statut administrativ autonom, în baza unei cereri aprobate de consiliul comitatului său. Burgul este administrat de consiliul burgului care este ales pe o perioadă de 3 ani, fiecare cartier desemnând consilieri, care se reunesc anual [7].

**Comitatul** este cea mai mare unitate administrativ-teritorială, care are o structură asemănătoare cu a burgului. Comitatele sunt administrate de un consiliu compus dintr-un număr de membri stabilit de guvern. Reprezentanța regelui este o persoană a comitatului care îndeplinește numai funcții onorifice și de reprezentare, fără ca să se implice în procesul de administrare locală. În Marea Britanie sunt 47 de comitate.

Sistemul de administrare în Germania este unul dintre cele mai eficiente modele de administrație locală. Organizarea administrației publice în Germania are trei niveluri: federal, land și local. Fiecare nivel are o autonomie recunoscută, autogovernarea locală fiind o caracteristică a statului german. La începutul anilor, 60 ai secolului trecut s-a demarat o amplă modernizare a municipalităților, iar începând cu anii, 90 ai secolului trecut s-au introdus noi proceduri în ceea ce privește reducerea costurilor. Guvernul federal pregătește deciziile administrative, iar responsabilitatea în implementarea lor revine landurilor.

Fiecare land își organizează propria administrare, de asemenea, ele sunt promotorul a mai mult de 70% din propunerile de legi federale. Autoadministrarea la nivel local se realizează pe două niveluri în baza principiului subsidiarității:

- nivelul municipalităților;
- nivelul districtelor sau comitatelor care reprezintă un grup regional al municipalităților; conform principiului subsidiarității anumite responsabilități sunt preluate direct de acest nivel, municipalitatea neavând competență în aceste situații.

Autoritățile locale sunt responsabile pentru rezolvarea problemelor locale, cum ar fi serviciul social local, bazele sportive de agrement, teatrele și muzeele, apă și rețeaua de gaze. Un număr mare de spitale și grădinițe sunt înființate de guvernele locale. Cea mai mare parte a transportului public local este susținută financiar de guvernul local, cu toate că formele legale prin care aceasta își desfășoară activitatea variază. Dincolo de sarcinile proprii, guvernele locale au importante responsabilități pentru implementarea legislației federale și a landului. Fondurile pentru realizarea sarcinilor la nivel local provin din taxele locale, în principal cele pe proprietate și din comerț, 15% din resursele financiare provin din taxe pe venit și din taxe pe proprietățile din landuri.

**Franța** dispune de o organizare administrativă locală structurată pe trei niveluri: comunal (comuna rurală sau urbană), aproximativ 36.000 dintre care 98% au sub 10.000 de locuitori, departamental și regional.

**Regiunea** reprezintă nivelul intermediar între administrația centrală de stat, pe de o parte, comune și departamente, pe de altă parte. Cele 26 de regiuni ale Franței beneficiază de consilii alese, cu un număr de consilieri care variază între 31 și 197.

Președintele consiliului regional asigură funcționarea serviciilor regionale, elaborează bugetul, este ordonator de credite și răspunde de gestionarea domeniului regiunii.



Departamentul este eșalonul de drept comun, fiind structura administrativă intermediară între comună și regiune. Comuna constituie cel de-al treilea nivel al administrației locale, fiind unitatea de bază a organizării administrativ-teritoriale, comuna poate fi rurală sau urbană. Conform textului constituțional francez comunele sunt colectivități teritoriale care se administrează în mod liber, prin consilieri aleși și în condițiile prevăzute de lege.

Autoritățile administrației publice prin care se realizează autonomia locală în comune, orașe și municipii sunt consiliile locale, comunale, orășenești și municipale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive.

Consiliul local are inițiativa și hotărăște, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care sunt date prin lege în competența altor autorități ale administrației publice locale sau centrale.

Fiind un stat cu structură piramidală, atribuțiile nivelurilor intermediare și locale ale administrației publice sunt stabilite de guvernul central. Deși administrațiile locale și intermediare au competențe foarte largi, reprezentantul guvernului are dreptul conferit de lege să cenzureze aceste competențe. Intervenția statului în plan local se realizează prin instituția prefectului. O caracteristică a modelului francez de organizare administrativ-teritorială este identitatea competențelor la toate structurile. Modelul francez se regăsește, cu unele modificări, în țări ca Spania, Portugalia și Italia.

Analiza literaturii de specialitate [9] demonstrează că *forma principală de activitate* a organelor administrației publice locale este *sesiunea*. În unitățile teritoriale de bază acestea se convoacă suficient de frecvent: în statele Americii de Nord - o dată - de două ori pe lună sau chiar săptămânal, în Anglia și Wells - lunar. Sesiunile organelor eligibile ale unităților superioare se desfășoară mai rar: în comitatele Angliei și Wells - o dată în trimestru, în departamentele Franței - o dată în semestru. Durata sesiunilor este destul de mică: acestea se desfășoară timp de o zi; doar la nivel regional sesiunea poate dura două-trei zile.

De rând cu sesiunile ordinare, este posibilă convocarea sesiunilor extraordinare, care se desfășoară la solicitarea unui anumit număr de membri ai organului reprezentativ, la inițiativa organului executiv sau la cererea guvernului.

La sesiunea extraordinară se examinează doar chestiunile pentru a căror soluționare ea s-a convocat. Respectarea modului de convocare și de desfășurare a sesiunilor are semnificație esențială: deciziile aprobate în cadrul unei sesiuni, convocate în afara legii, se apreciază ca neavând putere juridică.

În finalul dezbaterii chestiunilor la sesiune, autoritatea administrației publice locale poate adopta decizii în limitele competenței sale, formula avize, expune doleanțe și recomandări.

În țările, în care este prioritar sistemul de drept anglo-saxon, deciziile organelor eligibile locale pot fi contestate pe cale judiciară. În țările, în care funcționează controlul administrativ strict asupra activității organelor eligibile locale din partea reprezentanților împuterniciți ai guvernelor pe teren, cele mai importante decizii intră în vigoare, dacă acestea nu au fost contestate pe parcursul unui anumit termen. Legislația mai multor țări (de exemplu, a Italiei) prevede posibilitatea dizolvării organelor eligibile locale, în cazul comiterii unor acțiuni de către organe ce contravin Constituției, încălcării legislației în vigoare [3].

*Organe auxiliare ale adunărilor reprezentative locale sunt comisiile permanente și provizorii*, care se formează, de obicei, după indiciul ramural, în limitele competenței adunării, și îndeplinesc atribuțiile de pregătire și de control. În unele țări (Marea Britanie și landurile Germaniei) acestea se investesc și cu atribuții de dispoziție [4].

De menționat că legislația țărilor anglo-saxone, a altor țări prevede posibilitatea desfășurării ședințelor adunărilor municipale în calitate de comisii și comitete. Acest fapt permite desfășurarea ședințelor închise, ceea ce exclude posibilitatea influenței aparatului administrativ asupra membrilor eligibili [8].

Prezidarea în organele locale eligibile se efectuează de către șeful administrației locale (primarul) sau se încredințează unei persoane alese special.

Un alt tip de organe ale administrației locale - *sistemul de gestionari (manageri)*, în cadrul acestui sistem atribuțiile executive se pun pe seama administratorului special invitat (ales), căruia adunarea reprezentativă îi încredințează gestionarea chestiunilor locale, ca specialist, nu însă ca reprezentant al unui anumit partid. Un asemenea sistem al administrației locale are o răspândire destul de largă în orașele mari ale unui șir de state din SUA (sistemul menționat de gestionare). Primarul îndeplinește, îndeosebi,

atribuțiile reprezentative, pe când administratorul gestionează toate chestiunile operative ale administrației locale, coordonând și orientând activitatea tuturor serviciilor municipale.

Acest sistem se aplică și în unele landuri apusene germane (Rinul - Westfalia de Nord, Saxonia de Jos), unde consiliul comunal alege directorul comunității, iar craistagul - directorul județean, căruia i se încredințează gestionarea chestiunilor locale ale administrației. Perioada îndelungată de aflare a lor în funcție (8-12 ani) consolidează situația lor independentă față de organul eligibil. Primarul și landratul exercită doar atribuțiile reprezentative.

**Funcțiile principale ale autorităților administrației publice locale.** Analiza literaturii de specialitate permite a evidenția un șir de *funcții principale ale autoadministrației locale*:

1. *Elaborarea normelor de control și asigurarea realizării legislației federale și locale pe teren.* Realizarea acestei funcții constă în adoptarea documentelor normative, ce determină și reglementează soluționarea chestiunilor locale: în primul rând, adoptarea statutului (regulamentului) cu privire la autoadministrația locală pe teritoriul respectiv.

2. *Disponerea și utilizarea proprietății municipiului, a finanțelor locale, formarea, aprobarea și executarea bugetului local, stabilirea impozitelor locale și a taxelor* [4]. Mijloacele bugetaro-financiare trebuie să corespundă la două condiții: stabilitate și cantitate suficientă. Aceasta înseamnă că banii trebuie să fie alocați în buget regulat și încontinuu, urmând să fie suficienți pentru realizarea volumului integral de împuterniciri ale organului autoadministrației locale.

3. *Asigurarea dezvoltării social-economice complexe a teritoriului.* Baza îndeplinirii acestei funcții este planificarea rațională, eficientă și cheltuirea mijloacelor bugetare, a veniturilor din proprietatea municipală, folosirea resurselor naturale pentru necesitățile locuitorilor.

4. *Asigurarea întreținerii și dezvoltării infrastructurii sociale și comunale-inginerești a teritoriului, prestarea unui complex integral de servicii populației.* Aceasta este una dintre principalele funcții ale autoadministrației locale, deoarece realizează, în primul rând, cerințele cotidiene și interesele populației.

5. *Menținerea ordinii publice, asigurarea legalității.* Realizarea funcției respective în cadrul autoadministrației locale este pusă în seama organelor de poliție, ale securității publice.

**Concluzionând** cele menționate, conchidem: structura administrației publice locale este diversă și se fundamentează pe particularitățile, tradițiile, forma și nivelul de dezvoltare a fiecărei țări. Analizele efectuate demonstrează, că formele de activitate a autorităților publice locale sunt ghidate de principiul descentralizării și autonomiei locale și sunt focusate în exclusivitate pe soluționarea intereselor comunității locale. Cât privește Republica Moldova, fiind în căutarea unei structuri optime a administrației publice locale, este necesar să studiem cele mai eficiente modele de administrație publică locală, dar să creăm modelul ce ar corespunde specificului și particularităților țării noastre.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru Ioan. *Tratat de administrație publică*. Ed. Universul Juridic, București, 2008.
2. Alexandru Ioan. *Drept administrativ comparat*, ediția a II-a. Ed. Lumina Lex, București, 2003.
3. Alexandru Ioan, Gilia Claudia, Ivanoff Ivan-Vasila. *Sisteme politico-administrative europene*. Ediția a II-a, revăzută și adăugită. București, 2008.
4. Arseni A., Suholito L., Ivanov V. *Dreptul constituțional comparat*. Chișinău, 2003.
5. Iorgovan Antonie. *Tratat de drept administrativ*, ed. a IV-a, vol. I. Ed. All Beck, București, 2005, pag. 450.
6. Dana Apostol-Tofan. *Instituții administrative europene*. Ed. C. H. Beck, București, 2006, pag. 118.
7. Roman A. *Evoluția universală a sistemelor de administrare publică*. Chișinău, 1998.
8. Stănculescu Gabriele, Armenia Androniceanu. *Sisteme comparate de administrație publică europeană*. Editura economică, București, 2001.
9. Onofrei M. *Sisteme administrative europene*. Iași, 2010.



## RELAȚIILE POLITICO-ADMINISTRATIVE: TEORIE ȘI NOI ABORDĂRI

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

**Corneliu POPOVICI,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Institutul de Relații Internaționale din Moldova*

### SUMMARY

*The article comments on the theoretical grounds of political and administrative relationship. The author focuses his attention on the main points of political and public management as well as different models of managerial control. Politicians are claiming the right to impose their political programs because they are representing the will of the people mandated by vote. Bureaucrats have expertise and better knowledge of the needs of the citizens coming from the day by day interaction with them.*

Atenția față de aspectele teoretice și aplicative ale administrației reflectă interesul comunității științifice față de modelul mobil al stilurilor de conducere. Utilizarea tradițională a termenului „administrație” și aparatul său conceptual îl definesc ca sinonim pentru „guvern.” Atenția tot mai mare pentru studiul diferitelor aspecte ale administrației duce la o reorientare în utilizare și semnificație. Și, într-o mare măsură, așa cum este adesea subliniat în literatura occidentală, administrația este „o modificare a valorii naționale a guvernului, apelul la noul proces de conducere sau o nouă metodă prin care societatea este condusă” [1, p. 652-653].

În cele din urmă, administrația se ocupă de crearea condițiilor pentru organizarea acțiunii colective. De aceea, rezultatele administrării diferă de cele inerente guvernului.

Administrația înseamnă ceva mai mult decât, pur și simplu, obținerea celor mai bune performanțe în prestarea serviciilor publice. Valoarea teoriei administrației ține de capacitatea sa de a dezvolta o structură pentru înțelegerea proceselor de schimbare în diferite sisteme de administrare.

Afirmarea în multe țări europene a noii direcții științifice în teoria administrației publice – „Noul management public” – face posibilă concentrarea atenției asupra problemelor relațiilor politico-administrative. Destul de frecvent în literatura de specialitate [2, 3] se subliniază faptul că, potrivit teoriei Noului management public, trebuie restabilită prioritatea aspectului politic în relațiile politico-administrative. Oamenii de știință care susțin această tendință teoretică afirmă că, în multe state, politicienii au pierdut controlul asupra sistemului administrativ în creștere și că trebuie să fie stabilite noi forme de control asupra birocrăției, în special în domeniul elaborării politicilor și stabilirii obiectivelor pentru funcționarii publici, cu scopul de a spori eficiența guvernării. Este important de remarcat faptul că Noul management public nu permite politizarea aparatului administrativ al structurilor de stat.

Deseori, Noul management public este redus la o nouă combinație a domeniilor teoretice existente, cum ar fi neotaylorismul și teoria alegerii publice.

Odată cu demararea procesului de reforme în administrația publică din R. Moldova, una dintre problemele care s-a profilat a fost determinarea naturii interacțiunii politico-administrative.

Problema definirii cooperării politico-administrative a ieșit în prim-plan ca fiind una dintre componentele complexe ale procesului de tranziție, deoarece necesită o schimbare de poziție și înțelegerea rolului lor atât de către politicieni, cât și de către funcționarii publici. Astfel de modificări nu se pot produce rapid.

În acest sens, în prezent pot fi evidențiate trei aspecte-cheie ale relațiilor politico-administrative, care pot fi identificate ca posibile soluții la problemele actuale din acest domeniu. Primul ține de definirea rolului funcționarilor publici în realizarea funcțiilor consultative în probleme de politici.

Incapacitatea funcționarilor publici de a oferi consultanță în probleme de politici se datorează în parte

lipsei de încredere reciprocă între politicieni și funcționarii publici, astfel încât politicienii apelează la consultanți „din afară,” iar funcționarii publici nu tind să-și dezvolte abilitățile de consultanță profesională. Cercetarea problemei consultanței politice cuprinde atât aspecte teoretice, precum și condițiile necesare pentru ca funcționarii publici să realizeze cu succes rolul de consultanți politici. Totodată, rămâne importantă problema profesionalizării ca mijloc de depășire a decalajului între politică și administrație, precum și problema modului de construire a relațiilor dintre politicieni și birocrați. Toate acestea și de jure, și de facto au un impact enorm asupra procesului de conducere și, în consecință, asupra dezvoltării societății în ansamblu. Forma relațiilor politico-administrative determină în mare măsură percepția funcției publice și a guvernării de către cetățeni. Relația de cooperare sporește efectul de legitimitate a guvernării, în timp ce relațiile ostile care exclud interacțiunea conduc la ineficiența guvernării și au un impact negativ asupra percepției gradului de legitimitate.

Analizând relația dintre politicieni și funcționarii publici în procesul de elaborare a cursului politic, trebuie să se țină seama de faptul că există diferite tradiții în cadrul formelor parlamentară și prezidențială de guvernare.

Multe studii ale relațiilor politico-administrative încep cu o întrebare tranșantă: „Cine conduce de fapt?” Totodată, cercetătorii subliniază diferența dintre autoritatea formală și cea informală. Din punct de vedere formal juridic, răspunsul este, desigur, „politicienii.” Dar dacă luăm în considerare problema într-un aspect mai puțin formal, situația nu este atât de evidentă. Potrivit analiștilor, cum ar fi Aberbach și Rockman, motivul este că „funcționarii publici au cunoștințe valoroase despre mecanismele de activitate a guvernului, de care nu dispun politicienii” [4, p. 1].

În ciuda acestor dificultăți, mulți teoreticieni și-au concentrat atenția asupra principiilor formale care guvernează comportamentul politicienilor și al birocrației în procesul de guvernare. O lungă perioadă de timp conceptul de bază folosit pentru a descrie relația lor era concepția dihotomică politică/administrație. Conform acestei teorii, trebuie să existe o delimitare între procesul de stabilire a cursului politic de care ar trebui să fie responsabili politicienii, pe de o parte, și punerea în aplicare a politicii, care ar trebui să fie responsabilitatea ramurii executive (administrația), pe de altă parte. Această viziune presupune aceeași relație între politică și administrație, ca între scop și mijloacele de realizare a acestuia. În timp ce politicienii sunt implicați în elaborarea politicilor, administrația este responsabilă doar pentru punerea în aplicare a acestora. Potrivit acestor abordări științifice se presupune că politicienii și funcționarii publici există în două lumi separate, cu propriile valori, reguli și metode.

În ultimele decenii ale secolului al XX-lea concepția „Noului management public”, care a devenit doctrina principală a administrației publice, a readus concepția dihotomică politică/administrație în centrul dezbaterii teoretice. Aucoin susține că existența diferitelor idei teoretice la baza „Noului management public” - teoria alegerii publice și managerialismul - concomitent confirmă și neagă existența unei separări dihotomice „politică – administrație.” Paradigma alegerii publice elimină distincția dintre politică și administrație, în timp ce managerialismul confirmă existența unei dihotomii [5, p. 115-137].

În opinia multor analiști, politicienii și funcționarii publici sunt, de fapt, interesați în menținerea concepției dihotomice. În această privință, din perspectiva politicienilor conceptul poate servi drept justificare pentru eventualele eșecuri în timpul mandatului lor politic. Pentru funcționarii publici concepția dihotomică poate servi ca un stimulent pentru a spori rolul lor în procesul politic. Având în vedere faptul că limita dintre deciziile tehnice și politice este adesea neclară și are un caracter artificial, funcționarii publici ar putea avea un impact semnificativ asupra formării politicii statului.

O nouă tentativă de a revizui conceptul teoretic al relațiilor politico-administrative a fost realizată de Aberbach, Putnam și Rockman în lucrarea „Birocrații și politicienii în democrațiile occidentale”.

Ținem să subliniem importanța concluziilor lui Putnam cu referire la cele două „modele” ale înalților funcționari de stat în funcție de relația lor cu politicienii – birocrații „clasici” și birocrații „politici.” Birocratul clasic acționează în limitele accepțiunii sale a interesului public, fiind sigur că problemele pot fi rezolvate pe baza unor „norme obiective de dreptate sau legalitate, sau pragmatism formal.” Pe de altă parte, birocrațul politic este adeptul unei concepții pluraliste a interesului național, recunoscând ca legitimă influența factorilor politici asupra procesului de elaborare a politicilor.

În conformitate cu clasificarea lui Guy Peters, sistemele funcției publice se încadrează în cinci modele. Pentru primul model este caracteristică o separare clară între politicieni și birocrați. Al doilea model

(„viața rurală”) implică faptul că funcționarii și politicienii formează o singură elită. Al treilea model („viață rurală funcțională”) implică un anumit grad de integrare în serviciul public și activitatea politică. Pentru al patrulea model („antagonist”) este caracteristică o distincție clară între cele două grupuri (politicieni și birocrați), dar nu există nicio soluție pentru problema luptei pentru putere. Al cincilea model prevede o separare clară între cei care iau deciziile politice și administrative, iar funcționarii publici ocupă o poziție dominantă [6, p. 57].

Factori, care pot produce o modificare, într-un sens sau altul, a modelelor sunt diverși, iar aceștia nu-i putem identifica ca fiind specifici unui anumit bazin de tradiții administrative sau unui anumit regim politic. De multe ori suntem în prezența unei interconectări a două sau mai multe modele sau chiar în prezența unor noi modele desprinse din cele enumerate.

Teoretic, principala diferență dintre sistemele funcției publice este distincția între formele de guvernare parlamentară și prezidențială. De obicei, se pornește de la interacțiunea (estimată) dintre ramurile executivă și legislativă ale puterii. Astfel, într-o formă parlamentară de guvernare aceasta conduce la relații de cooperare între politicieni și funcționarii publici. Aceasta presupune o separare strictă a conceptului de „putere executivă” în putere politică executivă și puterea executivă administrativă. Puterea politică executivă este exercitată de politicieni - miniștri ai guvernului, iar puterea executivă este încredințată unei autorități guvernamentale administrative independente - ministerele. Guvernul, care exercită puterea politică executivă, determină direcția actuală și strategică a politicii, în timp ce ministerul, în cadrul competențelor sale administrative executive, aplică normele legale și implementează deciziile. Acest concept este destul de eficient în statele cu o formă parlamentară de guvernare, în cazul în care guvernul are sprijinul majorității parlamentare.

În țările cu un sistem prezidențial, funcționarii publici trebuie să mențină o relație cu politicienii, atât în guvern cât și în legislativ. În această variantă grupurile care au interese comune, pot juca un rol destul de influent în elaborarea politicii. Acest lucru ar putea avea implicații semnificative pentru repartizarea sarcinilor între politicieni și birocrați.

Potrivit reprezentanților școlii de științe politice de la Universitatea din Sankt-Petersburg, „administrația publică și politica sunt interconectate cu domeniul afacerilor publice și sunt incluse în mecanismul de satisfacere a interesului public. Acest domeniu include administrația publică, administrația locală, asociațiile societății civile. Statul ocupă aici o poziție dominantă din perspectiva capacității sale de a răspunde interesului public, precum și din perspectiva capacității de a extinde influența asupra întregii societăți. Guvernanța și politica ca știință analizează activitatea instituțiilor de stat în gestionare și organizare pentru a răspunde interesului public. Conceptele de „domeniu public” și „interes public” sunt aici elemente centrale. Ele definesc toate componentele activității politico-administrative, inclusiv mecanismele de motivare, natura procesului de elaborare și adoptare a deciziilor, structura și responsabilitățile personalului implicat în procesul de administrare, formele de control și de responsabilitate pentru conducerea afacerilor publice și altele. Aceasta reflectă caracterul politologic al științei administrației publice [7, p. 8].

Cu toate că administrația poartă caracterul unei activități profesionale, aceasta este o activitate publică profesională. În prezent, problema relațiilor politico-administrative trebuie abordată din perspectiva echilibrului care trebuie să existe între latura politică și cea administrativă a activităților organizațiilor publice. Interesele celor doi factori nu sunt întotdeauna convergente. Politicienii sunt interesați de punerea în aplicare a programelor electorale în baza cărora au fost votați. În acest scop ei au nevoie de expertiza și informațiile pe care le pot obține de la funcționarii de carieră. Dar aceste programe politice pot să presupună modificări în modul de funcționare a instituțiilor publice sau în felul în care sunt înțelese și urmărite scopurile acestora, determinând o reacție adversă din partea birocraților.

Politizarea administrației publice este un fenomen comun, prezent în multe țări. Conform autorilor Guy B. Peters și Jon Pierre, politizarea reprezintă substituirea criteriilor bazate pe merit cu cele întemeiate pe considerente politice în procesul de selecție, retenție, promovare, recompensare și disciplinare a funcționarilor publici [8, p. 2]. Autorii afirmă, citând un document al Băncii Mondiale, că există o distincție între țările în curs de dezvoltare, unde politizarea se manifestă cu precădere prin selectarea personalului pe criterii partizane, și țările industrializate unde aceasta implică mai degrabă încercarea de a controla procesele decizionale.

O altă formă a politizării o reprezintă impunerea de acțiuni partizane administrației publice (activități electorale, limitarea accesului la informații pentru opoziția politică sau manipularea acestora etc.).

Principiile pe baza cărora funcționează administrația publică sunt profesionalismul, neutralitatea politică și tratamentul egal aplicat cetățenilor. Aceste principii sunt afectate dacă cei care activează în administrație nu sunt selectați și promovați pe criterii de performanță sau dacă în cursul activității acestora le sunt impuse activități care favorizează (sau defavorizează) persoane sau grupuri de persoane datorită apartenenței politice [9, p. 70].

Relațiile politico-administrative prezintă forme diferite de manifestare, fiecare țară având, practic, propriile caracteristici: de la țări în care birocrăția este extrem de puternică și factorul politic are un rol redus în construirea politicilor publice la țări în care politicienii au găsit modalități de reducere a rolului funcționarilor de carieră în procesele decizionale.

Relațiile politico-administrative reprezintă un subiect extrem de controversat, iar majoritatea problemelor ridicate nu și-au găsit un răspuns clar, lipsit de controverse și ambiguități.

### BIBLIOGRAFIE

1. Rhodes R. The New Governance: Governing without Government. În: „Political studies,” 1996, vol. 44.
2. Чиркин В. Е. Государственное управление. Элементарный курс. М., 2001.
3. Шабров О. Ф. Политическое управление. М., 1997.
4. Aberbach J., Putnam R., Rockman B. Image IV Revisited: Executive and Political Roles. În: „Governance,” 1988, vol. 1.
5. Aucoin P. Administrative reform. În: „Public management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums,” in „Governance,” no. 3/2, 1990.
6. Peters G. B. The Politics of Bureaucracy. New York: Longman Inc., 1995.
7. Государственное управление и политика: Учебное пособие./ Под общей ред. Л. В. Сморгунова. – СПб., 2002.
8. Peters G. B. și Pierre J. (eds.) Politicization of Civil Service in Comparative Perspective. London: Routledge, 2004.
9. Radu Liviu. Influența politicului în administrația publică. Studiu de caz pe Suedia, Germania, Danemarca și Marea Britanie. În: „Revista Transilvană de Științe Administrative,” nr. 2 (22)/2008.

# ASIGURAREA TRANSPARENȚEI ȘI ACCESULUI LA INFORMAȚIE ÎN ACTIVITATEA PRETURII SECTORULUI BUIUCANI AL MUNICIPIULUI CHIȘINĂU

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

## SUMMARY

*This article studies the manners of ensuring transparency and access to the information in the activity of Buiucani sectoral authorities in the city of Chișinău. The focus is on the information posted on websites and information boards. The methods of involving citizens in the decision-making process are also analyzed. Furthermore, the article also studies the role of the media in the ensuring of transparency and access to the information.*

Experiența de edificare a unei societăți democratice, care la noi a avut propria sa dinamică, ne demonstrează că această devenire este marcată de numeroase contradicții și de puternice eforturi depuse întru realizarea scopului propus. Anume această complexitate condiționează necesitatea efectuării unei analize a asigurării transparenței și accesului la informație în activitatea autorităților administrației publice, fapt care ar fundamenta necesitatea schimbărilor în administrația publică și, în această bază, ar fi elaborate măsuri și recomandări în ameliorarea acestei activități.

O maximă spune că „oricine ar dori să vorbească despre relațiile dintre cetățeni și guvern, dintre cetățeni și administrație, dintre cetățeni și legislatori, vorbește despre transparență.”

Transparența și accesul la informație își au originile, în primul rând, în Constituția Republicii Moldova, art. 34, care specifică dreptul cetățenilor de a fi informați, de a avea acces la orice informație de interes public și acest drept nu poate fi îngrădit. De asemenea, se menționează faptul că autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal. [1, p. 15]

În Republica Moldova cadrul legal necesar punerii bazelor unei transparențe și accesului la informație a fost elaborat în Legea privind accesul la informație nr. 982-XVI din 11.05.2000 [2, p. 6-11] și Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239-XVI din 13.11.2008 [3, p. 8-11]. A urmat Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare a deciziilor, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 96 din 16.02.2010. [4, p. 10-15] În conformitate cu cadrul normativ-legislativ privind asigurarea transparenței și accesului la informație în activitatea autorităților publice, cetățenii trebuie să aibă posibilitatea de a interveni în procesul luării deciziilor, de a fi participanți activi pe scena democrației.

În prezenta comunicare ne-am propus să analizăm asigurarea transparenței și accesului la informație în activitatea preturii sectorului Buiucani a municipiului Chișinău. Sectorul Buiucani, unul dintre cele cinci sectoare ale Chișinăului, situat în partea de nord-vest a orașului, este cuprins între Calea Ieșilor, Valea Morilor și Șoseaua Balcani. În sector sunt amplasate cele mai importante instituții statale: Parlamentul, Președinția, Guvernul, Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, majoritatea ambasadelor și misiunilor diplomatice, acreditate în țara noastră, ministerele, departamentele etc. Sectorul Buiucani se caracterizează prin următorii parametri: suprafața totală – 134 km<sup>2</sup>; populația – 160 mii de locuitori; instituții de învățământ superior – 9; licee – 19; grădinițe – 31. [5, p. 96-97]

În cadrul Preturii sectorului Buiucani activează secțiile: administrație publică locală; locativ-comunală; social-economică; cultură, tineret și sport; audiență și secretariat, precum și serviciile arhitectură și construcții; juridic; contabil; resurse umane. [6, p. 117-118] Pretura sectorului Buiucani, ca o entitate publică, acordă o atenție deosebită asigurării transparenței și accesului la informație, conlucrează cu întreprinderile municipale, agenții economici, instituțiile culturale, de învățământ, uniunile de creație, formațiunile obștești.

În vederea asigurării transparenței și accesului la informație a cetățenilor, pe parcursul anului 2015 pretura a întreprins mai multe măsuri.

Pe pagina web a preturii este publicată următoarea informație: structura preturii, date privind obiectivele și funcțiile, subdiviziunile sale subordonate, adresele poștale, numerele de telefon și alte rechizite ale adresei preturii, numărul angajaților, date privind organizațiile subordonate preturii (lista organizațiilor, adresa poștală a acestora, date cu privire la crearea lor, numărul angajaților, indicatorii de bază ai activității), numerele de telefon ale serviciilor de informare ale preturii; datele cu privire la conducerea preturii și la funcționari (numele, prenumele, funcția deținută); datele privind persoanele juridice cărora, în modul stabilit, le este transmisă o parte din funcțiile preturii (denumirea organizației, adresa poștală și juridică, numărul de telefon și fax, adresa poștei electronice); lista actelor legislative și normative în vigoare care stau la baza activității preturii, actele normative aprobate, inclusiv: datele privind publicarea oficială, introducerea modificărilor și completărilor în actele normative; datele privind activitatea de creație, legislativă (textele proiectelor de acte normative) la etapa de elaborare; rapoartele analitice și articolele informaționale privind activitatea preturii; modelele de cereri și de alte documente, stabilite de legislație și de actele normative, acceptate spre examinare, precum și instrucțiunile privind completarea lor; orele de primire în audiență a cetățenilor, datele necesare privind modul de depunere a petițiilor; datele privind încadrarea cetățenilor în serviciul public: lista funcțiilor vacante existente în serviciul public, cerințele de calificare față de candidații pentru funcțiile vacante din serviciul public; datele privind evenimentele oficiale organizate de pretură (ședințe, întâlniri, conferință de presă etc.), precum și despre deciziile adoptate la asemenea întruniri oficiale; datele privind vizitele oficiale și deplasările de serviciu ale conducătorilor și delegațiilor oficiale ale preturii, textele declarațiilor oficiale și discursurile conducerii preturii; datele privind programele și proiectele, inclusiv de asistență tehnică, ale căror beneficiar sau executant este pretura (denumirea, scopurile și sarcinile de bază, beneficiarii și executorii principali de program, termenele și rezultatele scontate, volumul și sursele de finanțare); datele privind planificarea și executarea bugetului; datele privind rezultatele controalelor efectuate în cadrul preturii; statistica oficială și indicatorii de bază din domeniul de activitate al preturii; descrierea sistemelor informaționale de uz public, registrelor preturii, precum și listele resurselor și serviciilor informaționale acordate persoanelor fizice și juridice; datele privind pericolul pentru viața, sănătatea și patrimoniul persoanelor, datele privind starea mediului ambiant; lista organismelor internaționale în activitatea cărora participă pretura. De asemenea, este publicată și altă informație utilă (potrivit prevederilor punctului 9 al „Regulamentului cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet”).

Pe panoul de anunțuri al preturii sunt plasate datele cu privire la întâlnirile funcționarilor cu locuitorii sectorului, procedura de organizare a consultărilor publice, privind inițierea procesului decizional, contribuția și recomandările locuitorilor referitor la procesul decizional.

În legătură cu modul de implicare a locuitorilor în luarea deciziilor pretura a invocat o diversitate de forme în funcție de structurile participative: informarea publicului referitor la inițierea deciziei, punerea la dispoziția părților interesate a proiectului de decizie și al materialelor referente acestuia, consultarea cetățenilor, asociațiilor de constituire în corespundere cu legea, altor părți interesate, dezbateri publice, programe de audiență pentru contestații și sesizări, deplasări ale serviciilor autorizate la domiciliul cetățenilor (în special asistenții sociali), examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizie, informarea publicului asupra deciziile adoptate.

Accesul la deciziile adoptate este asigurat de pretură prin următoarele mijloace: a) plasarea acestora pe pagina web, prin afișare la sediul preturii într-un spațiu accesibil publicului; b) prin difuzarea în mass-media; c) prin alte modalități stabilite de lege.

Pretura întocmește și aduce anual la cunoștință publicului larg rapoarte anuale privind transparența în procesul decizional. Rapoartele conțin următoarele elemente: numărul deciziilor adoptate de pretură pe parcursul anului de referință; numărul total al recomandărilor recepționate în cadrul procesului decizional; numărul întrunirilor consultative al dezbaterilor publice și al ședințelor publice organizate; numărul cazurilor în care acțiunile sau deciziile preturii au fost contestate pentru nerespectarea Legii privind transparența în procesul decizional și sancțiunile aplicate. Raportul anual privind transparența în procesul decizional se face public în luna martie a anului imediat următor anului de referință.

Dezvoltarea tehnologiilor informaționale oferă preturii posibilitatea de a comunica, informa și a atra-



ge locuitorii sectorului pentru a participa activ la soluționarea problemelor locale. Un mecanism eficient, în acest sens, este pagina web a preturii. Aplicarea tehnologiilor informaționale în cadrul preturii contribuie la modificarea esențială a modalității de exercitare a funcțiilor preturii, la optimizarea utilizării resurselor financiare și umane, precum și la schimbarea calitativă a procesului de luare a deciziilor, de prestare a serviciilor publice și de interacțiune informațională între autoritățile administrației publice atât pe verticală, cât și pe orizontală.

O condiție importantă ce influențează perceperea asigurării transparenței și accesul la informație este încrederea în mass-media. Astfel, în noiembrie 2015, Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinie. La întrebarea „Care este cea mai importantă sursă pentru informarea Dvs.?”, răspunsurile au fost următoarele: televiziunea – 84% din respondenți, radioul – 25%, internetul – 41%, ziarele 12%. [7, p. 29] În Republica Moldova mass-media numără 64 de posturi de televiziune (5 cu acoperire națională), 57 stații de radio, circa 400 de publicații scrise și numeroase mass-media online. [8, p. 6]

Relațiile cu mass-media reprezintă unul dintre canalele de comunicare specifice activității de relații publice. Mass-media reunesce mijloacele de comunicare ce permit informarea publică prin orice forme de imprimare, înregistrare, transmitere și comunicare materializată în ziare, reviste, buletine periodice, portaluri, emisiuni radiofonice și televizate ori alte forme de înregistrare grafică, fonică sau vizuală destinate și folosite ca mijloace de informare publică de masă.

Principala atribuție a responsabilului de relațiile cu presa din cadrul preturii (de regulă, conform sarcinilor și atribuțiilor specificate în lista posturilor sunt șefii de subdiviziuni, cu toate că pretorul ar putea să desemneze o persoană concretă responsabilă de relațiile cu mass-media) este de a stabili și întreține o bună comunicare cu mass-media. Pentru a satisface atât necesitățile de informare ale mass-media, cât și ale locuitorilor acesteia colaborează cu jurnaliștii.

Pretura transmite informațiile către presă și, implicit, către publicul-țintă, sub mai multe forme, cele mai des utilizate mijloace sunt: știrea de presă, comunicatul de presă, conferința de presă, briefing-ul de presă, dosarul de presă.

Ținând cont de impactul major pe care îl are audiovizualul asupra creării opiniei publice a populației, conducerea preturii a participat în anul 2015 la 6 emisiuni la televiziunea publică *Moldova 1*, *Publika TV* și *Pro TV Chișinău* cu comunicări, în cadrul dezbaterilor privind activitatea preturii și a asigurării transparenței administrative.

Radiodifuzorul public național Radio Moldova a difuzat peste 10 știri, iar postul de radio Vocea Basarabiei – 6 știri privind cele mai diverse probleme: sociale, salubritatea teritoriului, pavajul pe străzile sectorului, asigurarea medicală, învățământul, tineretul și sportul.

Portalurile, de asemenea, au reflectat pe larg activitatea preturii: printre portalurile cu cele mai multe materiale relevante se numără <realitatea.md> (15), <deschide.md> (9), <unimedia.md> (5).

Pe parcursul anului 2015 presa scrisă, inclusiv agențiile de presă, au publicat peste 65 de materiale, precum știri, articole de opinie, interviuri și alte materiale privind activitatea preturii în cele mai diverse domenii. Cele mai multe materiale au fost publicate în ziarele *Timpul* (23), *Jurnal de Chișinău* (18), *Săptămîna* (15), *Moldova Suverană* (9). [9]

O activitate deosebită în vederea asigurării transparenței administrative în activitatea preturii desfășoară bibliotecile din sector. Astfel, bibliotecile „Alba-Iulia” și „Onisifor Ghibu” organizează periodic expoziții, saloane, conferințe științifice, lansări de publicații privind activitatea preturii sectorului Buiucani. În cadrul bibliotecilor din sector a fost lansată bibliografia unui bun șef al administrației publice locale, pretorului sectorului Buiucani Valeriu Nemerenco, „Buiucani – retrospectivă și perspectivă: (50 de ani de la înființare)”. În această voluminoasă lucrare, de rând cu multiple probleme din diverse domenii, se evidențiază și problema asigurării transparenței și accesului la informație în activitatea preturii.

În anul 2015, în audiență la conducerea preturii au fost înregistrate peste 6.000 de adresări ale cetățenilor, dintre acestea 2.800 (46,7%) cereri și 3.200 (53,3%) plângeri. Tematica adresărilor a fost: servicii comunale, construcții neautorizate, îmbunătățirea condițiilor de trai și altele. Dintre acestea în timp de 15 zile au fost examinate 3.400 (56,7%), timp de o lună – 1.800 (30%), mai mult de o lună – 800 (13,3%).

În fiecare an, în lunile noiembrie-decembrie au loc întâlnirile conducerii preturii și a subdiviziunilor cu locatarii complexelor rezidențiale în cadrul cărora sunt puse în discuție cele mai diverse probleme privind activitatea preturii.

Este foarte important de a asigura transparența și informația în gestiunea banilor publici. Pretura înregistrează rezultate bune în realizarea principiului transparenței, sunt disponibile publicului informațiile privind bugetul, încasările de impozite și taxe, însă pretura trebuie să mai depună eforturi în asigurarea transparenței gestiunii banilor publici, pentru a asigura accesul publicului la datele privind executarea bugetului.

Potențialul uman este unul dintre cei mai importanți factori în ceea ce privește dezvoltarea și implementarea practică a politicilor locale. Întrucât locuitorii cunosc foarte bine realitățile locale, implicarea lor în procesul de elaborare, adoptare și implementare a deciziilor este foarte importantă pentru stabilirea și punerea în practică a unor proiecte de dezvoltare locală.

Participarea la procesul decizional local poate fi considerată ca un beneficiu pentru locuitori, deoarece ea permite fiecărei persoane să aibă un impact mai mare în procesul decizional care-i afectează în mod direct traiul. Participarea publică oferă populației posibilitatea de a cunoaște riscurile la care sunt expuși ei personal, familiile lor, precum și comunitatea, pentru a-și adapta activitatea în mod corespunzător.

Participarea la procesul decizional local oferă locuitorilor dreptul și sentimentul că pot influența activitățile concrete din localitatea lor. Totodată, devenind parte implicată în procesul decizional, locuitorii vor accepta mai ușor efectele schimbărilor ce urmează să se producă, scăzând șansele ca deciziile să fie ulterior contestate sau neacceptate.

Pentru a asigura rezultatele optime procesului participativ, locuitorii sectorului trebuie să fie informați în avans cu privire la acțiunile publice, care vor face sau sunt deja obiect al deciziilor. Anume așa vom permite colectivității să dețină controlul asupra activității administratorilor treburilor publice și se va favoriza o gestiune publică mai transparentă, furnizând un *feed-back* constant, ceea ce va permite administrației identificarea sistematică a rezultatelor obținute, a lacunelor și a problemelor ce trebuie soluționate.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. – Chișinău, 2014.
2. Legea privind accesul la informație nr. 982-XVI din 11.05.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-90/664 din 28.07.2000.
3. Legea privind transparența în procesul decizional nr. 239 – XVI din 13.11.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 215-217/798 din 05.12.2008.
4. Regulamentul cu privire la procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare a deciziilor, aprobat prin Hotărârea de Guvern nr. 96 din 16.02.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 30-31/161 din 26.02.2010.
5. Nemerenco V. Buiucani – retrospectivă și perspectivă: (50 de ani de la înființare). Chișinău, Combinatul Poligrafic, 2014, 372 p.
6. *Ibidem*.
7. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, noiembrie 2015, Chișinău, 2015.
8. Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului. Misiunea de Observatori a alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014. În: „Raport interimar 24 octombrie - 11 noiembrie 2014,” Chișinău, 2014.
9. Datele au fost calculate de către autor conform tirajului.

# ROLURI ȘI RESPONSABILITĂȚI ÎN GESTIONAREA RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

**Tamara GHEORGHÎȚA,**  
**doctor în științe administrative,**  
**șef Direcție reforma administrației publice centrale,**  
**Cancelaria de Stat a Republicii Moldova**

## SUMMARY

*This article presents a study on the roles and responsibilities of the actors involved in the management of the public office and the civil servant in the Republic of Moldova. The study includes a comprehensive analysis of a key actor, that is: Human Resources Unit, describing its main functions and responsibilities, challenges faced in its daily activity, as well as some ideas regarding capacity building and positioning of the respective unit in the institutional set-up.*

## REZUMAT

*În acest articol este prezentat un studiu privind rolurile și responsabilitățile actorilor implicați în managementul funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova. Studiul conține o analiză aprofundată a unui actor-cheie, și anume: subdiviziunea resurse umane, fiind reflectate funcțiile de bază și responsabilitățile acesteia, dificultățile cu care se confruntă în activitatea cotidiană, precum și unele idei privind fortificarea capacităților și a poziționării subdiviziunii respective.*

Succesul transformărilor în administrația publică este într-un raport direct cu calitatea resurselor umane. Performanțe esențiale în sferile de competență a autorităților publice nu vor fi înregistrate până când toate nivelurile organizaționale nu vor înțelege că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Reformarea serviciului public în Republica Moldova are drept scop îmbunătățirea sistemului de management al resurselor umane prin crearea unui nou cadru normativ al serviciului public, prin elaborarea și implementarea unor proceduri de personal conforme bunelor practici europene, prin profesionalizarea corpului de funcționari publici, precum și prin dezvoltarea cadrului instituțional.

Implementarea procedurilor de personal în autoritățile publice în corespundere cu cadrul normativ în vigoare are o însemnătate deosebită pentru alinierea activității administrației publice din Republica Moldova la principiile europene de administrare [2].

Analiza stării de lucruri în domeniu demonstrează că în procesul de gestionare a personalului sunt implicați mai mulți actori, printre care: Parlamentul, Guvernul (Cancelaria de Stat), conducerea autorității publice, șefii de subdiviziuni, funcționarii publici, subdiviziunea resurse umane (SRU).

Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului care aprobă direcțiile principale de dezvoltare într-un anumit domeniu, adoptă legi care reglementează diferite aspecte ale activității anumitor categorii de personal, inclusiv a funcționarului public.

Guvernul, în temeiul prevederilor art. 11 din Legea nr. 158/2008 [3], este responsabil de managementul funcției publice și al funcționarului public, delegând Cancelariei de Stat competența respectivă [6]. Examinând Regulamentul privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat [5], se constată că printre funcțiile de bază ale Cancelariei de Stat se regăsește promovarea și realizarea politicii statului în domeniul serviciului public, în special, al managementului resurselor umane. În acest context, Direcția reforma administrației publice centrale (subdiviziune a Cancelariei de Stat) se axează pe realizarea următoarelor funcții de bază:

- elaborarea/ajustarea politicii de stat și a legislației în domeniul funcției publice și statutului funcționarului public;
- monitorizarea activităților referitoare la funcția publică și funcționarii publici realizate de către autoritățile publice;

- acordarea asistenței metodologice în domeniu;
- coordonarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici;
- evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici;
- reprezentarea Cancelariei de Stat în raporturile cu instituții/organizații din țară și din străinătate în domeniul de competență.

În comparație cu alte țări, de exemplu, Azerbaidjan și Georgia, unde serviciul public este similar ca mărime cu cel din Republica Moldova și unde instituția centrală de management are 30 și, respectiv, 32 de angajați, Direcția reforma administrației publice centrale din Cancelaria de Stat a Republicii Moldova dispune de un efectiv de 9 unități de personal, care reprezintă capacități insuficiente pentru a realiza toate sarcinile necesare în domeniu, inclusiv cele ce țin de monitorizarea implementării cadrului normativ al serviciului public [7].

*Conducerea autorității publice*, conform art. 12 din Legea nr. 158/2008 [3], are următoarele competențe: realizează administrarea funcției publice și a funcționarului public (prin intermediul SRU); stabilește misiunea și obiectivele autorității publice; aprobă regulamentele de organizare și funcționare a subdiviziunilor, regulamentul intern; ia decizii cu privire la structuri și personal (aprobă fișele postului, statul de personal, obiectivele de activitate, planurile de dezvoltare profesională și de motivare, conferă grade de calificare etc.); soluționează situațiile de conflict; asigură condițiile normale de muncă.

*Conducătorul de subdiviziune* are următoarele competențe în gestionarea personalului: elaborează fișele de post; participă la procesul de recrutare și selectare; planifică, organizează, monitorizează activitatea funcționarilor; stabilește, în comun cu funcționarii, obiectivele individuale anuale; realizează procesul de evaluare a performanțelor; identifică necesitățile individuale de instruire ale funcționarilor și planifică procesul de instruire a acestora, îi instruește; îi motivează și/sau sancționează; creează condiții normale pentru activitatea personalului; soluționează situațiile de conflict la nivel de subdiviziune, asigură un climat psihologic adecvat în subdiviziune.

*Funcționarul public* are următoarele responsabilități: cunoaște prevederile Legii nr. 158/2008, ale altor legi și acte normative care reglementează activitatea funcționarului public; îndeplinește cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate, toate atribuțiile de serviciu, conform fișei postului; respectă normele de conduită profesională; colaborează cu conducătorii direcți și funcționarii SRU în realizarea procedurilor de personal, inclusiv a procedurii cu privire la evaluarea anuală a performanțelor, identificarea necesităților individuale de instruire, stabilirea obiectivelor individuale etc.

*Subdiviziunea resurse umane*, conform prevederilor art. 12 din Legea nr. 158/2008, este un actor destul de important în gestionarea personalului din administrația publică. În opinia lui R. L. Mathis, un bun conducător al compartimentului resurse umane „[...] trebuie să asigure funcționarea eficientă a managementului resurselor umane. În acest scop, el trebuie să fie: un promotor de „know-how” în resurse umane; un mijlocitor al informării și pregătirii profesionale; un controlor al tuturor acțiunilor desfășurate în domeniul resurselor umane” [4]. Totodată, SRU trebuie să contribuie la asigurarea continuității în activitatea autorității publice, la păstrarea și valorificarea memoriei instituționale.

SRU activează conform *Regulamentului-cadru al subdiviziunii resurse umane din autoritatea publică* [1], care stabilește statutul, modalitatea de organizare și funcționare a acestei subdiviziuni; misiunea, funcțiile de bază și atribuțiile care îi revin; drepturile și responsabilitățile acesteia. SRU se instituie ca subdiviziune structurală autonomă (cu statut diferit, reieșind din numărul de unități de personal), care se subordonează nemijlocit conducătorului autorității publice. SRU își desfășoară activitatea în colaborare cu subdiviziunile structurale ale autorității publice, cu organele administrative/instituțiile din subordine, cu serviciile publice desconcentrate și/sau descentralizate, în baza principiilor legalității, profesionalismului și imparțialității. Misiunea SRU este de a contribui la realizarea obiectivelor strategice ale autorității publice prin promovarea și implementarea unui management eficient al resurselor umane în cadrul autorității publice. Conform Regulamentului menționat, funcțiile de bază ale SRU sunt următoarele:

- administrarea personalului prin planificarea, coordonarea, organizarea, desfășurarea, monitorizarea și evaluarea implementării în autoritatea publică a procedurilor de personal, cum sunt: proiectarea și organizarea funcțiilor/posturilor; asigurarea necesarului de personal; dezvoltarea profesională a personalului; motivarea și menținerea personalului; sănătatea în muncă;

- acordarea asistenței informaționale și metodologice în domeniu;
- evidența datelor și documentelor cu privire la personalul autorității publice.

Responsabilitățile SRU se axează, preponderent, pe respectarea strictă, la elaborarea proiectelor de acte administrative, a legislației referitoare la funcția publică și statutul funcționarului public, a legislației muncii, a altor acte normative ce reglementează lucrul cu personalul; informarea la timp a conducerii autorității publice privind lacunele existente în managementul resurselor umane și propunerea măsurilor de înlăturare a acestora; perfectarea corectă a documentației referitoare la administrarea personalului.

Volumul de lucru al personalului SRU a sporit considerabil odată cu implementarea *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* și a actelor normative aferente. Numărul de unități de personal al SRU se stabilește de către conducătorul autorității publice, luând în considerare efectivul-limită al autorității publice asupra căruia urmează a fi aplicate toate procedurile de personal și gradul/nivelul implicării în implementarea activităților din domeniul de competență în entitățile din subordine. Nu există o corelare strictă între numărul de unități din SRU și efectivul de personal al autorității publice. Rata resurselor umane (HR Ratio) reprezintă dimensiunea SRU raportată la efectivul de personal din autoritate. Analiza situației în autoritățile publice centrale din țară relevă că în medie rata resurselor umane este de 1 la 37 de unități de personal, rata resurselor umane minimă fiind de 1 la 10, iar cea maximă – de 1 la 98 de unități de personal (în literatura de specialitate rata respectivă este menționată ca fiind de 1 la 100), ceea ce demonstrează abordarea diferită în crearea SRU. Se mai constată situații când în SRU se includ poziții nespecifice acestui domeniu, cum ar fi secretariat, documentare etc.; se comasează subdiviziunea resurse umane cu serviciul juridic.

Analiza procesului de realizare a prevederilor Legii nr. 158/2008 în autoritățile publice denotă faptul că conducătorii autorităților publice, șefii de subdiviziuni nu sunt suficient de pregătiți pentru a face față schimbărilor cerute. La bază stau diferite motive, printre care:

- lipsa unei instruiți adecvate în domeniul managementului resurselor umane;
- cunoaștere slabă a prevederilor cadrului normativ care reglementează activitatea funcționarului public;
- probleme multiple și dificultăți existente în activitatea cotidiană;
- capacități manageriale insuficiente (mulți conducători au fost promovați fiind apreciați ca buni specialiști în domeniul de activitate, și nu ca persoane ce ar deține aptitudini manageriale);
- obișnuința de a delega SRU problemele ce țin de personal;
- nedorința de a accepta și a îndeplini roluri noi ce le revin în prezent: de instructor/mentor, de evaluator al performanțelor, leader al echipelor etc.

Specialiștii SRU întâmpină dificultăți în promovarea politicilor și procedurilor noi. Printre aceste dificultăți se regăsesc:

- susținere redusă, uneori chiar lipsa acesteia, din partea conducerii autorității publice;
- responsabilitate redusă a șefilor de subdiviziuni pentru activitățile de management al resurselor umane;
- rezistență la schimbări atât a funcționarilor publici de execuție, cât și a celor de conducere;
- nivel scăzut al cunoștințelor și abilităților proprii, inclusiv de comunicare, instruire, informare, consultare, influență etc.

În scopul realizării misiunii și a funcțiilor de bază ale SRU, propunem fortificarea capacităților și a poziționării acestora prin:

- sporirea rolului și importanței SRU în procesul de management al autorității publice;
- reorientarea funcțiilor și atribuțiilor SRU de la cele preponderent administrative la cele de o complexitate și o importanță sporite, de natură strategică, care ar avea un impact pozitiv asupra îmbunătățirii climatului psihologic la locul de muncă, a performanței și a productivității muncii;
- dezvoltarea și aplicarea rolurilor de partener strategic, informator/instructor, mediator, agent al schimbării și consultant intern în procesul de lucru cu conducerea autorității publice, cu personalul de conducere și de execuție din cadrul acesteia;
- organizarea (de către Cancelaria de Stat) a unor cursuri de instruire pentru funcționarii din SRU din autoritățile publice, în scopul sporirii competenței profesionale a acestora;

- consolidarea rețelei de practicieni din rândurile funcționarilor SRU, fortificarea schimbului de experiență între autoritățile publice centrale și locale;
- elaborarea unui sistem de certificare profesională a funcționarilor din SRU pentru a conferi acestora o mai mare autoritate și credibilitate în cadrul autorității publice;
- explorarea oportunităților de estimare cantitativă a numărului necesar de personal în SRU, luând în considerare sporirea complexității și volumului de muncă datorate trecerii de la sistemul de evidență a personalului la sistemul de management al resurselor umane;
- externalizarea sarcinilor privind gestionarea personalului (cu excepția funcției/competenței decizionale) în autoritățile administrative cu un efectiv mai mic de 30 de unități de personal, delegându-le către autoritatea publică în subordinea căreia activează.

### BIBLIOGRAFIE

1. Cu privire la aprobarea completărilor ce se operează în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009. Hotărâre a Guvernului nr. 1130 din 15.12.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.12.2010, nr. 254-256/1283.
2. Gheorghița T. Modernizarea managementului funcției publice și al funcționarului public. Monografie. Chișinău: Universul, 2015, 172 p.
3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.
4. Mathis R., L. Nica P., Rusu C. Managementul resurselor umane. București: Economica, 1997, 458 p.
5. Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat. Hotărârea Guvernului nr. 657 din 6 noiembrie 2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.11.2009, nr. 162/724.
6. Raport cu privire la implementarea prevederilor Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public în autoritățile publice (anii 2011, 2012, 2013, 2014). Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. [On-line]: <[www.cancelaria.gov.md](http://www.cancelaria.gov.md)> (vizitat la 10.01.2016).
7. Studiul comparativ SIGMA „Profesionalizarea serviciului public în Armenia, Azerbaidjan, Georgia, Moldova și Ucraina.” [On-line]: <<http://www.slideshare.net/SIGMA2013/sigma-comparative-study-civil-service-professionalisation-in-the-european-eastern-neighbourhoodfinal-report25112014>> (vizitat la 07.03.2016).



## CU PRIVIRE LA ORIGINEA RUMÂNEASCĂ/ROMÂNEASCĂ A CUVÂNTULUI *SENAT* ȘI A INSTITUȚIEI *SENATULUI*

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

### SUMMARY

*The Author of the article "Regarding on rumanian/ romanian origin of the word senate and Senate Institution" tried, based on analysis of written sources in olden times, to prove that: senats, gerouses, sinclits and sinedrions as state organs in ancient Rome, Antic Greece and Judea as well the words that were named these institutions, have rumanian/ romanian provenance. For this purpose he made reference to the works of acquaintances historians: Titus Livius, Gaius Paterculus, Plutarh, Marcus Tullius Cicero and others that lived in that period and took an active part in politic life within those states.*

Când se vorbește despre *senate*, se au în vedere, în primul rând, camerele superioare ale parlamentelor unor țări, organele deliberative ale instituțiilor de învățământ superior sau, mai rar, ramurile executive ale unor guverne, unele guverne regionale, structuri aparte din cadrul curților supreme de justiție din unele țări ș.a.m.d.

În ceea ce privește originea cuvântului și a instituției, se cunoaște că o asemenea instituție a fost înființată pentru prima dată în Roma antică, la mijlocul secolului al VIII-lea î.e.n., că însuși cuvântul *senat* provine din limba latină, de la cuvântul *senatus*, care, la rândul său, a derivat de la alt cuvânt – de la *senex*, ce înseamnă bătrân.

Totul pare clar și nimeni nu încearcă să pună la îndoială cele scrise mai sus. Și totuși.

Studiind lucrările mai multor istorici antici am depistat că majoritatea absolută a acestora, inclusiv toți cei care primii au scris istoria Romei antice, *nu vorbesc* despre *senat* ca despre o instituție a bătrânilor. Aceștia ne spun că senatorii, în majoritatea lor, erau bărbați cu vârsta cuprinsă între 30 și 50 de ani.

Aici, ca exemplu, poate fi adus Tit Liviu (în limba latină - Titus Livius) cu monumentală sa istorie „Ab urbe candida” („De la fondarea Romei”), scrisă la începutul secolului I al erei noastre, care ne spune destul de clar că Romul, întemeietorul Romei, în scopul consolidării comunității pe care o conducea a instituit o *adunare a taților* numită *senat*. [1] Și, chiar dacă nu toți erau tați, după cum se vede din izvoarele scrise, la toți li se spunea așa ca semn al stimei pe care aceștia o aveau în societate.

Același Tit Liviu ne spune că tații-senatori au început a fi numiți ceva mai târziu patricieni. Patrician, de la cuvântul *patre*, care în latină însemna tată. [2] Deci de la tată/patre al unei familii s-a trecut la patrician – tată al întregului neam, membru al *senatului*.

Așadar, patrician, senator însemna tatăl neamului și nicidecum bătrân.

Acest lucru a fost confirmat și de istoricul Gai Vallei Patercul (în limba latină - Gaius Valleys Paterculus (19 î.e.n. – 31 e.n.) în lucrarea sa „Istoria Romană” („Historiae Romanae”). Patercul scria că Romul a ales o sută de bărbați pe care i-a numit pateri, adică tați, și i-a inclus într-un consiliu al comunității. [3]

Tot despre tați a vorbit și marele istoric Plutarh (46 e. n. - 125 e. n.). Acesta ne spunea clar, fără a mai lăsa loc de discuție, că „până în prezent romanii îi numesc pe senatori tați (patres)”. [4]

Despre tați, și nu despre bătrâni, au vorbit Marc Tului Cicero (106 î. e. n. - 43 î. e. n.), Iuliu Cezar (100 î. e. n. - 44 î. e. n.), Gai Crisp Sallustiu (86 î.e.n. – 35 î.e.n.) și mulți alți. [5]

Unii istorici au început a vorbi despre senat ca despre adunări ale bătrânilor mult mai târziu, în secolul al IV-lea e. n., atunci când acestea ca instituții, la nivel de țară, au dispărut transformându-se în simple structuri consultative pe lângă împărații din Bizanț, când în senatele municipiilor alcătuite, ca regulă, din capii familiilor bogate, majoritatea fiind de vârsta înaintată, mai mult se discuta decât se adoptau decizii necesare orașenilor. Mai apoi, trebuie de luat în calcul și faptul că cei care scriau istoria în această perioadă o făceau de pe poziția intereselor bizantine, adică perioada dominației Romei era tratată de aceștia ca ceva mai puțin importantă decât cea a Constantinopolului.

Printre aceștia se evidențiază Flaviu Eutropiu (în latină - Flavius Eutropius), care a trăit în secolul al IV-lea e. n. și care în lucrarea sa „Breviarium Historiae romanae” („Scurtă istorie de la întemeierea Romei”) ne spune că Romulus, fiind un tâlhar (aici se vede poziția negativă a lui Eutropiu față de Romul, față de Roma și romani – n. n.) a adunat o sută de bătrâni pe care i-a numit senatori ca să-l consulte cum să conducă orașul (și aici se observă aceeași poziție părtinitoare a aceluiași autor – n. n.). [6]

Așadar, dacă anterior ceilalți istorici afirmau că Romul a chemat o sută de *bărbați* pe care i-a numit tați (patres), apoi acesta spune că Romul a chemat o sută de *bătrâni* pe care i-a numit *senatori*.

O mică parte din istoricii de mai târziu, majoritatea fiind din Constantinopol, au preluat și au promovat această poziție dând-o drept adevărată de la începutul fondării Romei. Că aceștia nu aveau dreptate ne-o dovedește, după cum am menționat ceva mai sus, însăși componența după vârstă a senatorilor.

Astfel, izvoarele scrise mărturisesc că de la bun început, adică de la momentul fondarea Romei, în *senat* intrau bărbații care ca, regulă, erau în floarea vârstei și nu bătrânii. Mai târziu, în anul 509 î. e. n., după alungarea ultimului rege roman și instaurarea republicii, numărul senatorilor a fost mărit până la 300, majoritatea fiind din rândul călăreților, adică tot nu din rândul bătrânilor. Mai mult, în perioada târzie a republicii, censul minim de vârstă pentru senatori a fost coborât până la 30 de ani, iar pe timpul lui Octavian August – chiar până la 25 ani.

Menționând toate acestea, nu putem să nu afirmăm că cuvântul *senex*, cu sensul de bătrân, a apărut după instituirea *senatului* și a apărut anume ca o derivată de la cuvântul *senat*. În limba latină cuvântul bătrân avea forma de *vecchio*, care era utilizată, practic, în toate cazurile unde se vorbea de bătrân/bătrâni. Așadar, cuvântul *senex* provine de la cuvântul *senat* și nu *senat* de la *senex*.

În căutarea probelor de fortificare sau de respingere a concluziilor formulate mai sus am constatat că structuri, instituții, similare *senatului* din Roma au existat din cele mai vechi timpuri la greci și la evrei cu denumirea de *gherousia* (în limba greacă – *gerousia*, iar istoricii români o scriu, nu este clar de ce – *gerusia*), mai apoi, la greci cu cea de *sinclit* și la evrei – cu cea de *sinedriu*.

Istoricii contemporani scriu că *gherousia* a fost unul din cele mai vechi organe de conducere la greci și la evrei, dar mult mai cunoscută la greci. Numărul membrilor *gherousiei* și atribuțiile acesteia în diferite perioade au fost diferite. Cea mai cunoscută *gherousie* a fost cea din Sparta, care, inițial, a fost alcătuită din 28 de membri cu vârstă de, cel puțin, 60 de ani și 2 regi, de unde și, posibil, concluzia de mai târziu că *gherousia* era un sfat al bătrânilor.

*Sinclitele*, după cum am menționat mai sus, sunt cunoscute mai mult ca organe de conducere ale orașelor, inclusiv ale Constantinopolului, și ca structuri consultative pe lângă împărații Bizanțului. Componența, atribuțiile și modul de funcționare ale acestora nu au avut niciodată o reglementare strictă, din care cauză rolul lor diferă de la oraș la oraș și de la perioadă la perioadă.

La fel de cunoscute sunt și *sinedriile*, mai ales cele din Vechea Iudee, și, în special, Marele Sinedriu din Ierusalim, care îndeplinea atât funcția de organ principal de stat cât și de cea mai importantă instituție judecătorească. Interesant este și faptul că președinții *sinedriilor* erau numiți *nașu*.

După cum se observă ușor, fiecare dintre aceste patru cuvinte – *senat*, *gherousia*, *sinclit*, *sinedriu* – este alcătuit din două părți: *senat* din *sen* + *at*, *gherousia* – din *gherou* + *sia*, *sinclit* din *sin* + *clit* și *sinedriu* – din *sin* + *edriu*, dintre care una - *sen*, *sia* și *sin* pare a avea nu numai aceeași formă, dar și același conținut.

Din cele cunoscute de noi, componenta *at* din cuvântul *senat* (*sen* + *at*) reprezintă forma scurtă a cuvântului tata din limba populară, limba rumână/română nescrisă, utilizată în cele mai vechi timpuri pe imensul teritoriu al Europei, Asiei de Sud-Vest și Africii de Nord (fapt despre care am scris anterior în alte expuneri – n. n.). Istoricii de atunci scriau că numele Ata, Atta, Atal, Atil, Atila și altele asemănătoare nu înseamnă nimic altceva decât tata, adică capul familiei, comunității și neamului în întregime.

Componenta *gherou* din cuvântul *gherousia* (*gherou* + *sia*) reprezintă o formă scrisă în limba greacă a cuvântului erou preluat din rumâna/româna populară.

Componenta *clit* din *sinclit* (*sin* + *clit*) utilizat în limbile greacă și latină reprezintă un cuvânt curat rumânesc/românesc, care înseamnă grămadă, movilă, munte de obiecte omogene, însă, atribuit persoanelor, înseamnă bărbat puternic, voinic. Aici am putea aduce mai multe exemple care ar confirma acest lucru, dar ne vom mărgini doar la câteva: Clit – așa era numele unuia dintre feciorii lui Priam, regele Troiei; Clit – așa îi ziceau unuia dintre ofițerii apropiați ai lui Alexandru Macedon; Heraclit – așa îl numeau pe marele

filozof grec dintre sec. VI-V î. e. n. și pe unul dintre scriitorii creștini din sec. II-III e. n., și credem că toți au auzit de Dioclet/Diocletian, unul dintre cunoscuții împărați romani, care a domnit între anii 284-305.

La fel și componenta edriu din cuvântul *sinedriu* (*sin+edriu*) utilizat la evrei, derivă de la cuvântul edrii/endrii ceea ce în timpurile vechi însemna, inclusiv, la inzi, babilonieni, eleni/greci – bărbat luptător, altfel spus, ostaș.

După cum se vede clar, cuvintele *at*, *erou*, *clit*, *edriu* aveau același sens: om în vârstă, bărbat în plină putere, luptător, și aceasta în pofida faptului că cuvintele aveau forme diferite.

Constatând acest lucru, cu atât mai mult ne-am convins că și componentele *sen*, *sia* și *sin* au același sens – cel de adunare. Astfel, *senat* înseamnă adunare a taților, *gherousia* – a eroilor, *sinclit* – a cliților, a celor puternici, *sinedriu* – a edriilor/endriilor, a bărbatilor luptători.

Știind, că în cele mai vechi timpuri în Europa, Asia de Sud-Vest și Africa de Nord se vorbea o singură limbă, am presupus că și *sen*, *sia* și *sin* trebuie să fie de origine rumânească/românească, având o rădăcină comună și că această rădăcină comună trebuie să fie prezentă și astăzi în limba rumână/română.

Căutând în DEX-ul limbii române, în care alte cuvinte au mai avut ori mai au sensul de adunare, am găsit cuvântul *șină* care se întâlnește numai în limba rumână/română și care înseamnă și „cerc de metal care se montează pe roțile de lemn pentru a le feri de uzură” (referitor la originea cuvântului *șină*, DEX-ul limbii române, ca și în multe alte cazuri, ne induce în eroare, spunându-ne că acesta provine din limba poloneză de la *szyna* sau din limba germană de la *schiene* care, de fapt, în aceste limbi, au sensul de bară de oțel utilizată drept cale de rulare pentru un vehicul cu roți, cum ar fi trenul sau tramvaiul. După cum vedeți, și aici lucrurile au fost inversate - nu cuvântul *șină* provine de la *szyna* ori *schiene*, ci invers. Despre felul în care s-a întâmplat aceasta vom vorbi în altă expunere - n. n.). Astfel, dacă în timpurile vechi adunării, cercului de bărbai în limba populară i se spunea *șină*, apoi în limbile oficiale acestea au devenit *sen*, *sia* și *sin*, din care cauză *șina taților* (adunarea taților) a fost scrisă în limba latină ca *senat*, *șina eroilor*, în limba greacă ca *gerousia*, *șina cliților* (adunarea bărbatilor mari, puternici), în aceeași limbă greacă – ca *sinclit*, *șina edriilor* (adunarea bărbatilor apți de luptă), în limba ebraică veche – ca *sinedriu*.

S-a întâmplat acest lucru fiindcă în toate aceste trei limbi, care au fost inventate și care erau utilizate ca limbi oficiale lipsea litera „ș” din care cauză cuvântul *șină* transcris în limbile oficiale a căpătat forma *sina* de unde și în loc de *șina taților*, *eroilor*, *cliților*, *edriilor* se scria și se pronunța ca *senat*, *gherousia*, *sinclit*, *sinedriu*.

Despre faptul că cuvintele *sen*, *sia*, *sin* în timpurile vechi însemnau *șină*/cerc/adunare a oamenilor, a bărbatilor ne vorbesc și alte exemple.

Astfel, cuvântul *sinagoga* utilizat și astăzi în limba ebraică și care înseamnă după cum spun unii, *casa adunării*, era cunoscut cu mult timp înaintea erei noastre. Știind din izvoarele vechi, mediul, societatea de atunci, putem afirma la sigur că în acea perioadă cuvântul *sinagoga* nu însemna altceva decât cercul/adunarea oamenilor/bărbatilor din neamul lui Gog (după unii istorici, aceștia erau sciți, după alții masageți sau goți ș. a. m. d. – n. n.) care era destul de numeros și care fiind în permanentă mișcare a fost localizat de istorici în diferite secole, în diferite regiuni, mai ales în cele nordice, în regiunea Munților Caucaz, Mării Caspice și Mării Negre.

La fel, și Muntele Sinai, probabil, își trage numele de la același cuvânt *șină*, adică cerc și ar însemna Muntele rotund sau Muntele adunării - adunare a oamenilor/bărbatilor care au stat mai mult timp la poalele acestuia până când prorocul Moisei a primit învățătura credinței de la Dumnezeu, denumirea căreia - Tora, tot ne poate servi ca argument a celor formulate mai sus.

Astfel, dacă lumea cunoaște ce conțin cele cinci cărți ale lui Moisei, apoi toate izvoarele tac în privința originii cuvântului Tora. Tac, fiindcă în acest caz, ca și în alte multe cazuri, adevărul nu convine și nu convine, în primul rând, neamurilor mai mari, puternice, care au pus bazele conceptului istoriei contemporane.

Cunoscând că prorocul Moisei a inventat alfabetul ebraic și limba ebraică, în mare parte, citind cuvintele scrise pe sticlă, stând de cealaltă parte a acesteia, și că în această perioadă toți vorbeau rumână/româna, am inversat cuvântul Tora și am primit cuvântul rumânesc/românesc roată (tora, fiindcă în limba ebraică veche, ca și în limbile greacă și latină, nu exista diftongul *oa* și litera *ă* – n.n.), adică rotund. Altfel spus, Tora înseamnă învățătura primită de pe muntele rotund, în formă de cerc, de *șină*, de pe muntele Sinai.

Acest exemplu îl putem fortifica cu cel al denumirii celui mai mare zeu al vechilor scandinavi - Tor, după cum se înțelege destul de clar din izvoarele scrise, care la fel își trage numele de la același cuvânt *roată*, roată pentru car, care simboliza *crearea/ facerea/ făurirea*.

Reieșind dintr-o asemenea situație putem afirma că Tora este învățătura și acest lucru este confirmat de adepții religiei iudaice, despre creare/facere/făurire, iar senatele, sinclitele, sinedriile și alte adunări de acest tip sunt niște cercuri, niște structuri care creează, fac, făuresc lucruri pentru oameni.

Tot de la cuvântul *șină* cu sens de cerc/adunare provin și cuvintele: *sinaxă* – adunare a primilor creștini; *sinod* – adunare a mitropoliților, episcopilor și arhieriei la care se discută și se rezolvă probleme de administrație bisericească; *sinarhie* – guvernare simultană a unui cerc, grup de persoane, fiecare conducând câte o parte a statului; *sintagmă* – cerc, grup de cuvinte între care există un raport de subordonare, care formează o unitate semantică – sintactică; *sinonime* – cerc, grup de cuvinte, expresii, construcții, afixe etc., care au (aproape) același înțeles și multe altele.

Așadar, la originea cuvintelor *senat*, *gherousia*, *sinclit*, *sinedriu*, *sinaxa*, *sinarhie*, *sinod*, *sintagma*, *sinonim* se află cuvântul rumânesc/românesc *șină* care înseamnă *cerc, adunare*.

### BIBLIOGRAFIE

1. Тит Ливий. История Рима от основания города. Книга I, 8 (6). În: <<http://ancientrome.ru/antlitr/t.htm?a=1364000100>>.
2. Тит Ливий. История Рима от основания города. Книга I, 8 (7). În: <<http://ancientrome.ru/antlitr/t.htm?a=1364000100>>.
3. Веллей Патеркул. Римская история. Книга I, VIII (6). În: <<http://ancientrome.ru/antlitr/t.htm?a=1425001000>>.
4. Белкин М. В. Римский сенат в эпоху сословной борьбы VI-IV вв. до н. э. Проблемы эволюции. Гл. 2.1. În: <<http://centant.spbu.ru/aristeas/monogr/belkin/belk011.htm>>.
5. Белкин М. В. Римский сенат в эпоху сословной борьбы VI-IV вв. до н. э. Проблемы эволюции. Гл. 2.2. În: <<http://centant.spbu.ru/aristeas/monogr/belkin/belk011.htm>>.
6. Флавий Евтропий. Краткая история от основания Города. Книга I. 2.1. În: <[http://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/History/Evtr/01.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Evtr/01.php)>.

# ORGANIZAREA ȘI FUNCȚIONAREA EFICIENTĂ A SERVICIULUI PUBLIC DE ALIMENTARE CU APĂ ȘI DE CANALIZARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Natalia CIOBANU,**  
**lector superior universitar,**  
**Universitatea Tehnică a Moldovei**

## SUMMARY

*An important component of the modernization of the local public administration is to guarantee free access to information concerning the management of public utility services, information that is not available to users and the authorities are not known.*

**Introducere.** În contextul reformei de descentralizare și modernizare a administrației publice în Republica Moldova, subiectul referitor la performanța autorităților în furnizarea serviciilor publice de gospodărie comunală și calitatea acestor servicii rămâne a fi umbrit de probleme ce țin de politic. Cetățenii Republicii Moldova au o experiență redusă în ceea ce privește controlul și responsabilizarea autorităților locale pe durata mandatului acestora. În localitățile Moldovei mai sunt cetățeni care nu au acces la apă potabilă și la canalizare. De asemenea, sunt cetățeni care plătesc mai mult pentru servicii comunale mai puțin calitative, spre deosebire de locuitorii din orașele unde administrarea serviciilor de gospodărie comunală este mai eficientă.

**I. Analiza prestării serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare.** Potrivit legislației actuale, infrastructura aferentă serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare aparține domeniului public al cărui proprietar este autoritatea publică locală. Responsabilitatea asupra funcționării serviciului public, precum și asupra efectuării de investiții revine autorității publice locale. Funcționarea serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare se face în baza unei legislații sub monitorizare și control de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică (ANRE). Furnizarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare este asigurată de către Operatorul „Apă-Canal”.

Analiza prestării serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare din Republica Moldova trebuie să includă o serie de aspecte generale referitoare la contextul serviciilor, respectiv caracterizarea globală a operatorului serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare (obiectiv de activitate, capital social, management, organizare, colaborare cu autorități și instituții publice, colaborare cu alți agenți economici privați sau bugetari etc.). De asemenea, este necesară o analiză tehnico-economică a operatorului serviciilor și a sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare, în urma căreia să se contureze principalele puncte forte, puncte slabe, oportunități și amenințări și pe această bază, să se propună măsuri de îmbunătățire a serviciilor.

Sistemele publice de alimentare cu apă și de canalizare a apelor uzate constituie ansambluri tehnologice și funcționale integrate care acoperă întregul circuit tehnologic, de la captarea din sursă a apei brute până la evacuarea în emisari a apelor uzate epurate.

*Serviciul de alimentare cu apă* reprezintă totalitatea activităților necesare pentru: captarea apei brute, din surse de suprafață sau subterane; tratarea apei brute; transportul apei potabile și/sau industriale; înmagazinarea apei; distribuția apei potabile și/sau industriale;

*Serviciul de canalizare* reprezintă totalitatea acțiunilor și activităților necesare pentru: colectarea, transportul și evacuarea apelor uzate de la utilizatori la stațiile de epurare; epurarea apelor uzate și evacuarea apei epurate în emisar; colectarea, evacuarea și tratarea adecvată a deșeurilor din gurile de scurgere a apelor pluviale și asigurarea funcționalității acestora; evacuarea, tratarea și depozitarea nămolurilor și a altor deșeuri similare derivate din activitățile prevăzute mai sus; evacuarea apelor pluviale și de suprafață din intravilanul localităților.

Întrucât alimentarea cu apă potabilă și de canalizare constituie servicii de interes general prestate pentru o mare parte a locuitorilor și agenților publici și privați dintr-o localitate, asigurarea acestui servi-

ciu presupune respectarea unor reguli, regulamente și standarde, precum și verificarea acestor activități de către o serie de autorități centrale și locale. De aceea, în cadrul analizei trebuie luate în considerare mai multe autorități și instituții publice care joacă roluri diferite în planificarea, controlul, informarea consumatorilor și adoptarea deciziilor în zona în care operatorul serviciilor publice de alimentare cu apă potabilă și de canalizare își desfășoară activitatea.

Din analiza prestării serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare de către operatorii „Apă-Canal” din Republica Moldova se pot desprinde principalele puncte forte, slabe, oportunități și amenințări, după cum urmează:

**1. Puncte forte:** suficiente rezerve de apă, debite mari la sursele de suprafață existente (capacitate de a transporta cantități foarte mari de apă); alimentarea cu apă potabilă este continuă (24 ore pe zi, 7 zile pe săptămână); contorizarea consumatorilor în masă; există personal calificat pentru serviciile de alimentare cu apă potabilă și de canalizare; deschiderea autorităților de administrare publică locală pentru atragerea de fonduri necesare reabilitării și modernizării infrastructurii sectorului de apă și de canalizare; sistemul public de alimentare cu apă și de canalizare din orașele mari asigură apă potabilă și epurarea apelor uzate la parametri de calitate prevăzuți de actele normative în vigoare; creșterea încrederii populației în serviciile prestate; folosirea pe scară redusă a substanțelor chimice în agricultură, ceea ce conduce la reducerea poluării surselor subterane de apă; existența organizațiilor non-guvernamentale interesate în domeniul serviciilor prestate către cetățeni.

**2. Puncte slabe:** operare cu rețele și instalații învechite; instalații supradimensionate ce duc la creșterea costurilor specifice; lipsa unui sistem de evaluare și comparare a calității serviciilor prestate cu servicii similare din alte zone ale țării; lipsa unor instrumente de măsură la nivelul consumatorilor existenți și al echipamentelor de automatizare pentru monitorizare și control în timp real al proceselor tehnologice; costul ridicat al materialelor necesare pentru reparațiile curente și capitale; dificultăți în reducerea consumurilor tehnologice și a pierderilor de apă; promovarea scăzută a investițiilor în infrastructură; diferențele de nivel între zonele inferioare și zonele superioare ale orașelor, fapt care creează dificultăți în alimentarea cu apă și racordarea la rețeaua de canalizare a tuturor consumatorilor; finanțare redusă în domeniul cercetării și dezvoltării; cooperare redusă între sectorul academic, instituțiile de cercetare și dezvoltare și operatorii de apă-canal, ceea ce conduce la un transfer redus de tehnologie și inovații în sectorul serviciilor de alimentare cu apă și de canalizare;

**3. Oportunități:** posibilitatea de a obține granturi/cofinanțări de la UE prin reabilitarea sistemelor de alimentare cu apă potabilă și de canalizare; armonizarea legislației privind apa și mediul cu directivele Uniunii Europene; relansarea economică a zonei cu implicarea directă asupra creșterii numărului de consumatori; dezvoltarea sectorului tehnologiei informației și comunicațiilor cu impact puternic asupra transferului de date necesare pentru calculul și compararea indicatorilor de performanță; interes sporit din partea autorităților locale pentru promovarea parteneriatelor publice/private în domeniul mediului;

**4. Amenințări:** întârzierea plății serviciilor prestate; scăderea consumului de apă potabilă; poluarea mediului prin exfiltrații; slabă securitate a instalațiilor; interferențe externe negative, cum ar fi întreruperile de curent electric; migrația tineretului către alte orașe din țară și străinătate, unde pot găsi mai ușor un loc de muncă.

Necesitatea asigurării calității serviciilor de distribuție a apei potabile și de canalizare, a îmbunătățirii calității mediului, a asigurării continuității serviciilor, a reducerii pierderilor de apă și a consumurilor energetice sunt numai câteva dintre elementele care impun efectuarea unor lucrări de reabilitare a modernizării sistemului de alimentare cu apă și de canalizare.

Întreprinderile/operatorii ce prestează servicii de alimentare cu apă și de canalizare trebuie să analizeze problemele cu atenție pentru a defini cauzele și efectele acestora. Aceasta va ajuta la susținerea cererilor de finanțare, precum și la definirea proiectelor pentru a îmbunătăți situația; pentru a face diferența dintre probleme, cauze și efectele lor vă propun un exemplu de arbore al problemei create în domeniul apei din Republica Moldova. Din scurta trecere a problemelor din figura 1, rezultă că acesta este un obiect complicat ca alcătuire, dimensionare și urmărire în exploatare, de buna lui funcționare depinde asigurarea cu apă a fiecăruia dintre consumatorii racordați.

**II. Cadrul legislativ și normativ care reglementează domeniul serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare.** În Republica Moldova, legislația necesară pentru organizarea și reglementarea



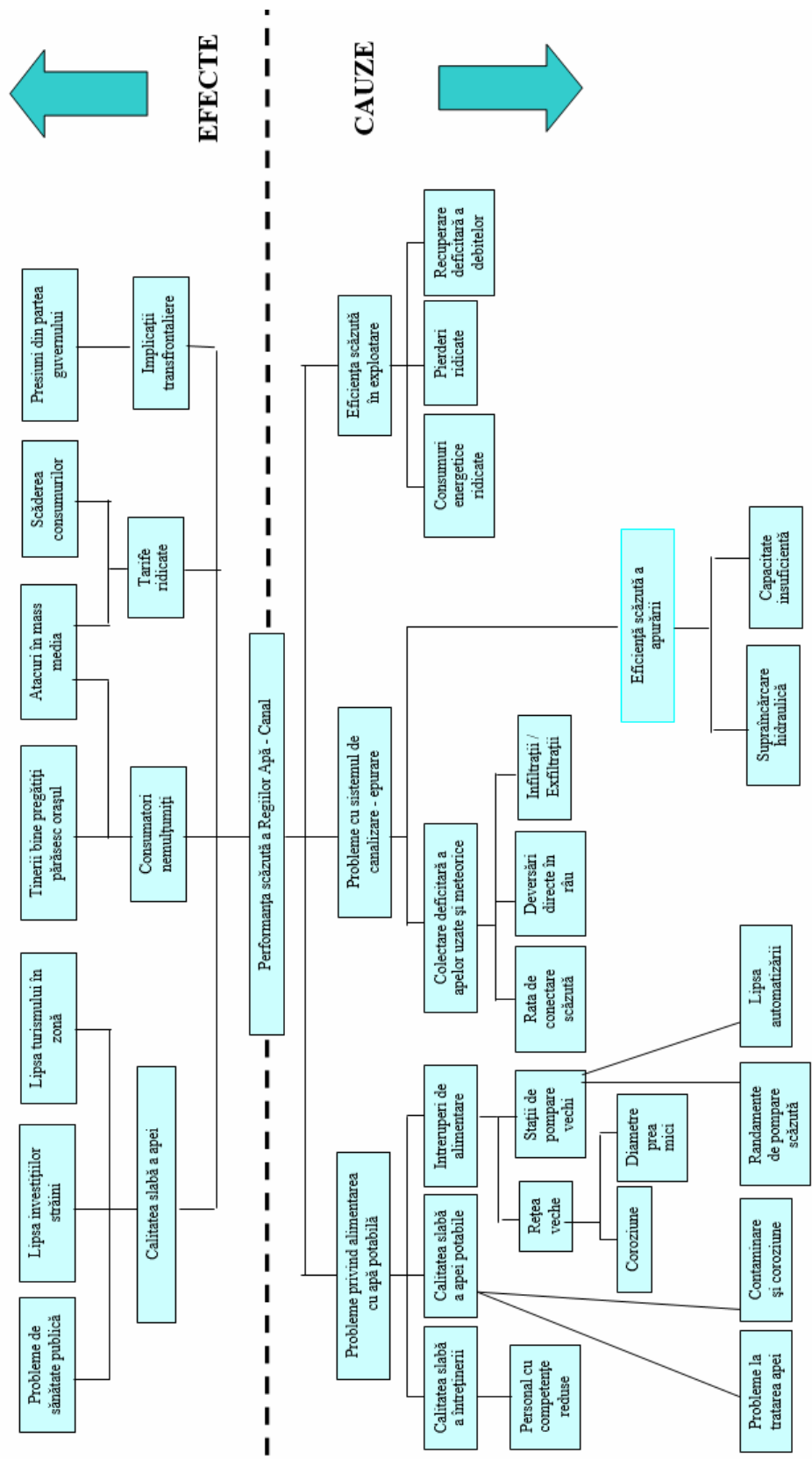


Figura.1. Exemplu de arbore al problemei.

serviciilor publice, dar și cadrul normativ secundar pentru aplicarea legislației sunt depășite de timp și nearmonizate cu reglementările europene din domeniu. La fel, documentele de politici (strategiile) nu sunt aplicate în totalitate, evaluate, actualizate și nu sunt făcute publice rapoarte de progres. În prezent, sunt în vigoare următoarele acte legislative și norme: Legea privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, nr. 303 din 13.12.2013; Legea privind protecția consumatorilor nr.105-XV din 13.03.2003; Legea apelor nr. 272 din 23.12.2011; Legea cu privire la apa potabilă, nr. 272-XIV din 10.02.1999; Legea privind protecția mediului înconjurător nr. 1515-XII din 16.06.1993; Legea privind supravegherea de stat a sănătății nr. 10-XVI din 03.02.2009; Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008; Codul contravențional al Republicii Moldova; Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006.

**III. Concluzii.** Problema privind alimentarea cu apă, ca un element al strategiei naționale de securitate alimentară nu a fost examinată. Despre aceasta ne vorbesc acele date răzlețe și incorecte care sunt utilizate în diferite documente de stat: Hotărâri de Guvern, Rapoarte statistice, Studii. Deci dacă problema nu este identificată, nu putem parcurge pașii necesari pentru înlăturarea lacunelor și prevenirea consecințelor în viitor. Conform Legii Supreme a Republicii Moldova, fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate:

- legislația necesară pentru organizarea și reglementarea serviciilor publice în Republica Moldova, dar și cadrul normativ secundar pentru aplicarea legislației sunt depășite de timp și nu sunt armonizate cu reglementările europene din domeniu;

- documente de politici în domeniul serviciilor publice de gospodărie comunală nu sunt aplicate în totalitate, evaluate, actualizate și nu există rapoarte de progres la implementarea acestora;

- bugetele locale limitate, situația financiară dificilă a întreprinderilor municipale, dar și eficiența redusă a acestora nu permit modernizarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare;

- în mai multe centre raionale există probleme mari în privința accesibilității populației la serviciile publice, la standarde de calitate, eficiență, universalitatea, adaptabilitatea și transparența serviciilor;

- practicile de diseminare a experiențelor pozitive în modernizarea serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare;

- în foarte puține cazuri are loc transferul de tehnologii, expertiză și experiență din afara țării spre prestatorii de servicii publice la nivel local.

#### **IV. Recomandări:**

- actualizarea documentelor de politici în domeniul serviciilor publice și introducerea obligatorie a procedurilor de raportare;

- armonizarea reglementărilor naționale aferente serviciilor de gospodărie comunală în corespundere cu legislația europeană pentru a accelera dezvoltarea și modernizarea tuturor serviciilor publice locale;

- preluarea bunelor practici în domeniul benchmarking-ului ca metodologie de evaluare și raportare a performanțelor în furnizarea serviciilor publice locale de la țările-membre ale Uniunii Europene;

- colaborarea cu societatea civilă și administrația publică locală în elaborarea și punerea în practică a mecanismului de monitorizare și evaluare a serviciilor publice de gospodărie comunală;

- realizarea transferului de expertiză, experiență, tehnologii din statele Uniunii Europene în domeniul serviciilor publice pentru municipalitățile din Republica Moldova;

- atragerea asistenței tehnice la nivel de donatori pentru instruirea și perfecționarea cadrelor din municipalități în vederea atragerii investițiilor pentru modernizarea serviciilor publice;

- atragerea fondurilor internaționale și de stat pentru modernizarea serviciilor publice de aprovizionare cu apă și de canalizare.

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Raport de audit în domeniul mediului, aprovizionării cu apă și canalizării localităților, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.14 din 12.04.2012.

2. Serviciile publice de gospodărie comunală în municipii și centre raionale: Raport de performanță, V. Chivriga, P. Panainte, Editura Arc, Chișinău 2013, 88 p.

3. Constituția Republicii Moldova.

4. Legea nr. 272 din 10.02.1999 cu privire la apa potabilă.

5. Legea nr. 10 din 03.02.2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice.

6. Legea nr. 1515-XII din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător.

# SPECIFICUL STABILIRII AGENDEI INSTITUȚIONALE PENTRU POLITICILE PUBLICE LOCALE ÎN COMUNITĂȚILE DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Tatiana SAVCA,**  
**lector superior universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

## SUMMARY

*A major stage of a public policies cycle is the setting of public policies agenda by the local government authorities. This paper studies the manners of local communities' needs assessment. It also addresses the setting of priority issues on the agenda for the further development of local public policies in the Republic of Moldova, based on the experience of the Boșcana village, Criuleni district.*

În anul 2014, prin actul semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană (UE), Republica Moldova (RM) a recunoscut că împărtășește valori comune cu statele-membre ale UE și și-a asumat angajamente în vederea punerii în aplicare și promovării acestor valori. Valorile comune pe care se întemeiază UE (democrația, respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, statul de drept) trebuie să stea la baza elaborării politicilor publice de orice nivel: național, regional sau local în RM.

Respectarea principiilor democratice, determinate în baza valorilor comune, în procesul de elaborare a politicilor publice devine obligatorie începând cu prima etapă a ciclului de politici publice: *stabilirea agendei*. Identificarea participativă a problemelor pentru înscriere în agenda autorităților publice locale sporește angajamentul comunității pentru soluționarea acestora. Democrația participativă oferă un set impunător de instrumente ce asigură asumarea acestui angajament.

În cadrul acestui studiu ne-am propus analiza modalităților de înscriere a problemelor publice pe agenda instituțională a autorităților publice locale din RM în baza studiului de caz din comuna Boșcana, r-nul Criuleni.

**Clarificarea termenilor.** *Ce este agenda publică? Agenda, în viziunea cercetătorului John Kingdon, „reprezintă lista de subiecte sau probleme care se bucură de atenția oficialilor din administrație sau a persoanelor din afara administrației, care sunt deseori asociate cu acești oficiali, într-un moment anume”.* [4, p. 3-4]

Cercetătorii M. Howlet și M. Ramesh susțin că *stabilirea agendei* înseamnă „recunoașterea unei probleme de către organele administrației publice”. [3, p. 120] La rândul lor, R. Cobb, J. K. Ross și M. H. Ross, au definit *stabilirea agendei* ca „procesul prin care cereri ale diferitelor grupuri din cadrul populației sunt transformate în probleme care intră în competiție pentru atenția oficialilor publici”. [2, p.126]

Literatura de specialitate identifică prezența a două tipuri de agendă: sistemică și instituțională. [1, p. 85]

*Agenda sistemică* înglobează, potrivit cercetătorului I. Munteanu, „toate problemele posibile de interes pentru societate”. [5, p. 199] Or, agenda publică (sau sistemică) constă din toate problemele care: sunt obiectul unei atenții largi sau, cel puțin conștientizate; solicită acțiune, din punctul de vedere al unei părți a publicului; sunt subiectul potrivit al activității unei instituții guvernamentale, în percepția membrilor comunității. [2, p.126-138]

*Agenda instituțională*, la rândul său, include doar acele subiecte și probleme „care intră nemijlocit în arealul jurisdicțional al unor decidenți (federali, naționali, executivi, legislativi)”. [5, p.199]

După cum susțin cercetătorii R. Cobb, J. K. Ross și M. H. Ross, există patru etape prin care o problemă trece din agenda sistemică în agenda instituțională: a) se inițiază problemele; b) se specifică soluțiile; c) se dezvoltă argumentele; d) în cazul succesului - se notează problemele în agenda instituțională.

Autorul J. Kingdon menționează, în renumita lucrare „*Agendas, Alternatives and Public Policies*”, că asupra înscrierii problemelor pe agenda publică în procesul de elaborare a politicilor publice influen-

țează doi factori: actorii/participanții și procesul. Actorii sunt localizați atât în interiorul guvernelor sau autorităților administrației publice locale, cât și în afara acestora.

Procesul include trei fluxuri: *fluxul de probleme*, *fluxul de politici* și *fluxul politic*. Fiecare dintre cele trei fluxuri viețuiesc distinct. Numai în momentul în care fluxurile se intersectează, o problemă specifică devine importantă pe ordinea de zi și se înscrie în agenda de politici. Politicile publice care se potrivesc pentru soluționarea problemei respective atrag atenția autorităților administrației publice. În așa fel, schimbarea politică devine posibilă.

Direcționarea și intersectarea fluxurilor este uneori previzibilă, iar alteori imprevizibilă. Astfel, antreprenorii politici (deputații, reprezentanții autorităților publice centrale și locale, deținătorii de funcții politice, funcționarii publici, membrii grupurilor de interese), care susțin și promovează propriile propuneri de politici publice, ar trebui să fie bine pregătiți pentru a folosi oportunitatea și a obține șansa înscrierii problemei ce îi interesează în agenda instituțională.

Kingdon se referă la astfel de situații folosind termenul de „ferestre politice”, de care „antreprenorii” trebuie să profite. Potrivit modelului lui Kingdon [4], „ferestrele politice” se deschid și se închid ca rezultat al schimbărilor în problemele și tendințele politice.

În continuare, ne vom referi la studiul de caz pentru a înțelege cum are loc procesul de stabilire a agendei la nivel local în RM, pentru a clarifica modalitatea cum ajung organele administrației publice locale să răspundă cererilor formulate de diferiți actori/participanți/determinanți. Studiul de caz reflectă practica administrației publice locale din com. Boșcana, r-nul Criuleni, Republica Moldova.

**Studiu de caz.** *Identificarea participativă a necesităților comunității pentru o dezvoltare durabilă (s. Boșcana, r. Criuleni) în cadrul Programului PNUD de Susținere a Măsurilor de Promovare a Încrederii – SCBM.* [6]

*Scopul studiului de caz:* investigarea specificului stabilirii agendei instituționale a autorităților administrației publice locale și elucidarea condițiilor de înscriere în agendă.

*Descrierea sarcinilor Programului SCBM.* Obiectivele programului:

- identificarea participativă a necesităților de dezvoltare comunitară în com. Boșcana;
- consolidarea și coeziunea grupurilor comunitare (inclusiv persoanelor vulnerabile) în procesul de identificare a problemelor comunității și trasarea soluțiilor pentru rezolvarea acestora.

*Metodologia realizării obiectivelor aplicate în cadrul Programului:*

a) constituirea grupului de lucru comunitar din localitate responsabil de identificarea necesităților comunității;

b) elaborarea chestionarului *pentru identificarea necesităților de dezvoltare comunitară și evaluarea potențialului comunității*;

c) constituirea bazei de documentare prin completarea chestionarului de către reprezentanții autorităților administrației publice și a societății civile din localitate;

d) organizarea ședințelor în focus-grupurile comunitare, inclusiv persoanele social vulnerabile;

e) formularea problemelor prioritare ale comunității din lista comună de necesități identificate.

**Descrierea comunității.** Com. Boșcana este o unitate administrativ-teritorială formată din satele Boșcana și Mărdăreuca din r-nul Criuleni, situată la o distanță de 24 km de mun. Chișinău. Autoritățile administrației publice sunt formate din primar (ales în 2015) și 13 consilieri locali (reprezentanți ai PCRM- 4 pers., PLDM – 2 pers., PDM – 2 pers., PL – 1 pers., PSRM – 1 pers., 1 candidat independent, PP „Partidul Nostu” – 1 pers., PPEM Iurie Leancă – 1 pers.).

Profilul demografic al localității (Tabelul 1) a fost luat în considerare la stabilirea grupurilor comunitare pentru identificarea necesităților localității.

*Activități realizate în cadrul Programului SCBM pentru identificarea necesităților comunității.* Activitățile de identificare și evaluare a necesităților de dezvoltare au fost realizate în perioada iunie – octombrie 2015.

Chestionarul pentru identificarea necesităților de dezvoltare comunitară și evaluarea potențialului de dezvoltare a fost propus spre examinare și completare autorității administrației publice locale din comuna Boșcana.

Chestionarul a fost constituit din câteva compartimente: date generale despre localitate, date despre membrii grupului de lucru și a focus-grupurilor implicate; date privind starea infrastructurii sociale din localitate; date privind profilul demografic al localității și necesitățile specifice ale păturilor social vulne-

Tabelul 1

**Profilul demografic al c. Boșcana**

<b>Indice</b>	<b>Total</b>	<b>Femei</b>	<b>Bărbați</b>
Total persoane (la 01.01.2015)	3.462	1.724	1.738
<i>inclusiv:</i>			
Persoane în etate	333	122	211
Familii cu 3 și mai mulți copii	38	23	15
Persoane cu dezabilități	170	82	88
Familii în sărăcie extremă	51	29	22
Copii în situații de risc	25	15	10

Sursa. Primăria c. Boșcana, august 2015.

rabile; lista și argumentarea includerii în listă a celor mai stringente probleme în dezvoltarea comunitară; date privind activitățile/inițiatiile organizate și proiectele implementate în localitate.

Analiza profilului demografic al localității a impus specificul formării grupurilor comunitare. După completarea chestionarului, pentru identificarea necesităților specifice ale grupurilor comunitare au fost organizate trei ședințe de lucru: 1) ședință în focus grup cu persoanele cu dezabilități și persoanele în etate; 2) ședință în focus grup cu tinerii, reprezentanții familiilor numeroase, mamele solitare, persoane din grupuri marginalizate (inclusiv de etnie romă); 3) ședința grupului de lucru format din reprezentanții instituțiilor publice, agenților economici, organizațiilor nonguvernamentale din localitate.

Scopul acestor ședințe l-a constituit identificarea și prioritizarea în mod participativ a problemelor comunitare și a potențialelor soluții ale acestor probleme.

Pentru evaluarea participativă a necesităților au fost organizate trei ședințe ale grupurilor comunitare în localitate.

**Grupul 1. Grupul persoanelor vulnerabile: persoane în etate, persoane cu dezabilități.** Primul grup comunitar consultat a fost reprezentat de 17 persoane, inclusiv 11 persoane în etate (pensionari) și 6 persoane cu dezabilități. Vârsta medie a persoanelor în etate prezente: 66 ani. Vârsta medie a persoanelor cu dezabilități: 32 ani. Profilul de gen: 2 bărbați; 15 femei.

În cadrul *Sesiunii problemelor*. Grupul nr. 1 a fost divizat în două subgrupuri care au identificat următoarele probleme în dezvoltarea locală (*agenda publică*):

<b>Subgrupul 1 al grupului 1 – 12 probleme</b>	<b>Subgrupul 2 al grupului 1 au identificat 15 probleme</b>
Lipsa sistemului de canalizare în localitate; apeductul din localitate nu funcționează și populația are acces limitat la apă potabilă; drumurile spre biserică sunt în stare deplorabilă și nu sunt iluminate; lipsa cantinei sociale pentru invalizi, pensionari; lipsa centrului de reabilitare pentru copii cu dezabilități și a echipamentelor speciale; drumurile locale, fiind în stare deplorabilă, necesită reparație; stadionul nu este amenajat; drumul spre cimitir nu este amenajat; lipsesc fâșiile verzi de protecție pe marginea drumului; lipsa trotuarelor moderne; există gunoiști spontane în preajma satului.	Lipsește hazna pentru apele reziduale la grădiniță, liceu, casa de cultură, primărie (în comun); canalizarea centralizată lipsește; apeductul centralizat lipsește; drumurile necesită reparație capitală; lipsa iluminării stradale; lipsa terenurilor de joacă amenajate pentru copii; nu este amenajat teritoriul de colectare a deșeurilor; lipsește o piață agricolă; lipsește cantina socială pentru bătrâni; trotuarele centrale nu sunt pavate (mai ales, lângă primărie, casa de cultură); nu există mobilier adecvat vârstei în liceul teoretic; nu sunt renovate blocurile sanitare interioare în liceu; parcul din centrul satului nu este amenajat; punctul medical din s. Mărdăreuca este într-o stare deplorabilă; lipsește un mijloc de transport pentru transportarea copiilor la școală din zonele îndepărtate ale localității; terenul de joacă al grădiniței nu este amenajat.

*Sesiunea soluțiilor.* După identificarea problemelor, fiecare subgrup a analizat și argumentat necesitatea soluționării a două probleme prioritare. Astfel, subgrupul 1 a selectat următoarele probleme prioritare: „Lipsa unei cantine sociale pentru persoanele social vulnerabile” și „Lipsa unui centru de reabilitare pentru bătrâni și persoane cu dezabilități”. Subgrupul 2 a argumentat necesitatea soluționării problemelor: „Acces limitat la servicii de sanitație din cauza sistemului de canalizare centralizat deteriorat” și „Insecuritatea cetățenilor din cauza drumurilor locale deteriorate și iluminării stradale parțiale”.

**Grupul 2. Tineri și mame cu mulți copii.** Al doilea grup comunitar consultat face parte din grupul social vulnerabil și a fost constituit din 15 tineri și mame cu mulți copii, cu o vârstă cuprinsă între 16 și 33 de ani (5 – bărbați, 10 femei). Vârsta medie a grupului consultat este de 26,4 ani.

În cadrul *Sesiunii problemelor* grupul a identificat următoarele probleme (*agenda publică*): pavilioanele de pe teritoriul grădiniței sunt într-o stare deplorabilă; stadionul este deteriorat; localul destinat discoteciei nu întrunește condițiile tehnice moderne; parcul public nu corespunde standardelor pentru odihna populației; accesul limitat al persoanelor cu dezabilități la diferite servicii; sistem de canalizare nu există; trotuarele sunt deteriorate, mamele nu se pot deplasa cu cărucioarele; nu există un centru de carieră pentru tineri; nu există o școală de arte sau un centru de creație pentru a dezvolta abilitățile tinerilor.

*Sesiunea soluțiilor.* În rezultatul prioritizării problemelor și cu majoritate de voturi au fost propuse pentru înscrierea în agenda autorităților publice locale următoarele politici: „Crearea unui centru de creație pentru tineri”; „Construcția și amenajarea unui stadion modern în localitate”.

**Grupul 3. Grupul de lucru comunitar.** Al treilea grup a fost constituit din reprezentanți ai instituțiilor publice, consilieri, reprezentanți ai agenților economici, asociațiilor obștești. La ședință au participat 19 persoane (13 femei, 6 bărbați).

*Sesiunea problemelor.* Grupul a suplimentat lista problemelor identificate (*agenda publică*) cu următoarele probleme: lipsa pieței agricole; lipsa unui complex sportiv; aspectul inestetic al localității; lipsa fâșiei verzi/copacilor pe marginea drumurilor moșiei satului; lipsa sistemului de irigare; stadionul liceului este neamenajat; lipsa de parcuri pentru biciclete la liceu; locuri pitorești în sat neamenajate (la „3 fântâni”); lipsa unui cămin pentru tinerii specialiști; lipsa unui centru de resurse pentru tineri; bazinul deteriorat, posibil de reparat; edificiul Centrului social din s. Mărdăreuca este deteriorat; lipsa suportului juridic, financiar din partea raionului și guvernului; lipsa transportului acomodat la necesitățile copiilor cu dezabilități; sala de protocol din primărie este neamenajată.

*Sesiunea soluțiilor.* După o analiză participativă a problemelor și soluțiilor propuse de grupurile anterioare, grupul de inițiativă a selectat (prin procedura de vot cu majoritate de voturi ale celor prezenți) două probleme prioritare pentru a fi incluse în agenda instituțională a autorităților administrației publice locale pentru perioada de mandat:

1. Problema „Acces limitat al persoanelor în etate și cu dezabilități la servicii de asistență socială”. Propunerea de politică publică locală: „Servicii sociale de calitate prin crearea centrului de asistență socială pentru persoanele în etate și cu dezabilități” („pro” au votat 100% din cei prezenți - 19 voturi).

2. Problema „Practicarea insuficientă a sportului de către populație și impactul negativ asupra sănătății”. Propunerea de politică publică locală: „Crearea complexului sportiv multifuncțional” (votat cu 15 voturi „pro” ale grupului de lucru).

În rezultatul analizei datelor prezentate în chestionar și a activităților realizate s-a constatat că com. Boșcana din raionul Criuleni este o localitate cu o infrastructură socială subdezvoltată ce necesită investiții majore. Alte trei probleme publice prioritare identificate de grupul de lucru au fost:

- acces limitat al locuitorilor c. Boșcana la apă potabilă; construcția apeductului din localitate va permite asigurarea continuă cu apă potabilă, va asigura accesul la apă de calitate (cel puțin, pentru 3000 de beneficiari);

- acces limitat la servicii de sanitație; construcția sistemului de canalizare în localitate va permite localnicilor (cel puțin, 3.000 de beneficiari) să dispună de un mediu mai sănătos;

- insecuritatea cetățenilor din cauza drumurilor locale deteriorate și iluminării stradale parțiale. Reparația drumurilor și iluminarea străzilor din comună va permite locuitorilor să se deplaseze în condiții bune, să diminueze cheltuielile pentru repararea autovehiculelor, să diminueze numărul accidentelor, să sporească securitatea în trafic.



Toate necesitățile, identificate de grupurile consultate, au fost înscrise în strategia de dezvoltare socioeconomică a com. Boșcana.

Astfel, în procesul de identificare și evaluare participativă a situației din comunitate au fost colectate informații relevante ce țin de necesitățile de dezvoltare comunitară, identificate și prioritizate în mod participativ problemele comunitare. Procesul de identificare și evaluare cu antrenarea diferitelor grupuri comunitare a permis comunității să-și creeze o bază fezabilă de argumente pentru formularea politicilor publice locale și aplicarea conceptelor de proiect pe care localitatea urmează să le înainteze pentru finanțare în cadrul diferitelor programe de asistență financiară.

Întregul proces de organizare și realizare a activităților, lucrul cu grupurile comunitare au fost facilitate de un expert în domeniul administrației publice contractat de Centrul CONTACT.

**Concluzii.** Analiza studiului de caz a demonstrat, că pentru a ajuta autoritățile administrației publice locale să-și determine agenda instituțională pentru perioada mandatului, Programul PNUD SCBM a folosit modelul lui R. Cobb, J. K. Ross și M. H. Ross. În procesul de identificare a necesităților s-a luat în considerare existența mai multor motive care conduc la apariția problemei în agenda instituțională pentru politicile publice locale (subiectul inițierii procesului de identificare a problemelor prioritare, componența grupurilor consultate, modalitatea de constituire a grupurilor, gradul de implicare în activitate, interesul de grup etc.).

Analiza studiului de caz confirmă încă o dată constatările cercetătorului St. Turonoc [7, p. 93], care susține că persistă un grad de subiectivism în procesul de identificare a problemelor publice pentru agenda instituțională și formularea politicilor publice, deoarece probleme sociale se manifestă într-un context concurențial de viziuni asupra naturii, originii, importanței consecințelor și căilor de soluționare a acestora.

Studiul de caz a demonstrat că agenda instituțională a autorităților publice locale este influențată de prezența și gravitatea percepției consecințelor ale unui șir de probleme, cum ar fi: problemele prosperității și infrastructurii economice; problemele calității serviciilor și securității sociale; problemele privind finanțarea activității; problemele imaginii publice; problemele de instruire care sunt generate de nivelul de studiile funcționarilor; problemele de transfer/delegare de atribuții și a.

„Fereastra politică” de oportunitate a lui Kingdon a fost deschisă, în acest caz, de intersectarea celor trei fluxuri: fluxul politic (procesul de identificare a necesităților comunității a fost organizat după alegerile locale); fluxul de politici (primarii și consilierii nou-aleși au avut o agendă politică pentru localitate declarată în alegeri); fluxul problemelor (comunitatea a conștientizat profunzimea impactului problemelor). Catalizatorul deschiderii „ferestrei politice” a fost Programul PNUD SCBM.

Programul SCBM a folosit cu succes instrumentele democrației participative (chestionare, focus-grupuri, grup de lucru) în procesul de stabilire a agendei publice pentru autoritățile administrației publice locale asistate. Pentru preluarea și menținerea modelului propus în identificarea necesităților comunității este nevoie de sporirea capacităților administrației publice locale în domeniul elaborării politicilor publice locale; metodelor de antrenare a actorilor publici în stabilirea problemelor prioritare de dezvoltare și tehnicilor de mobilizare a locuitorilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cobb R., Edler Ch. Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building, Boston, Allyn and Bacon, 1972.
2. Cobb R., Ross J., Ross M. Agenda Building as a Comparative Political Process. În: „American Political Science Review,” no. 70, 1976.
3. Howlett M., Ramesh M. Studiul politicilor publice. Ed. Cartier, Chișinău, 2004.
4. Kingdon J. Agendas, Alternatives and Public Policies./ Update Edition, with an Epilogue on Health Care, 2<sup>nd</sup> edition, 2011, PDF, Ebook, 2013.
5. Munteanu I. Politici publice complexe. Tehnici și repere. Ed. Cartier, Chișinău, 2016.
6. Programul PNUD de Susținere a Măsurilor de Promovare a Încrederii - SCBM, Centrul CONTACT, Contract de prestări servicii, 2015-2016.
7. Туронок С. Политический анализ. Москва: „Дело,” 2005.

# ASPECTE COMPARATE PRIVIND DELIMITAREA COMPETENȚELOR AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN DOMENIUL SERVICIILOR PUBLICE

**Violeta TINCU,**  
*lector superior universitar,*  
*Catedra științe administrative,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Public services organization and management has always been a major responsibility of the public administration. However, there could be divergent opinions regarding which public administration authority is in charge of which public services. After studying practices existing in other countries, we can assume that those public services which are meant to satisfy most basic citizens' needs, (namely public utilities), must be managed by public administration authorities located the closest possible to the citizen (in other words, by local public administration of level one). Regarding upper levels, it is worth mentioning that local public administration of level two is usually in charge of social-cultural and health services, while central government is usually in charge of services perceived as most important for the nation, such as higher education or energy-related public services.*

Problema delimitării competențelor între administrația publică de diverse niveluri a preocupat întotdeauna atât autoritățile legislative, cât și cercetătorii din domeniu. Ideea de bază, în acest sens, este că „serviciile publice trebuie să fie aduse cât mai aproape de cetățean”, iar principiul descentralizării este unul universal recunoscut în literatura de specialitate ce ține de serviciile publice.

Totuși nu întotdeauna cetățenii sunt mulțumiți de modul în care sunt delimitate legislativ aceste competențe, fie datorită „îndepărtării” serviciilor publice de beneficiar, fie datorită faptului că opiniile cetățenilor și ale legiuitorului referitor la faptul „cine anume trebuie să fie responsabil de un serviciu” pot diferința substanțial.

Studierea experiențelor străine în domeniul delimitării competențelor ce țin de serviciile publice s-ar putea dovedi astfel benefică pentru soluționarea problemei enunțate mai sus.

Pentru început, e necesar să menționăm că în literatura de specialitate sunt studiate trei modele de organizare a serviciilor publice – modelul autonomiei relative (reprezentat de Suedia), modelul de interacțiune (reprezentat de SUA) și modelul de agenție (reprezentat de Marea Britanie).

Studiind experiențele străine în domeniul delimitării competențelor ce țin de serviciile publice, pare logic să studiem anume experiența statelor care stau la baza modelelor internaționale de administrare a serviciilor publice – Suedia, SUA și Marea Britanie.

Astfel, observăm că în **Suedia** există o împărțire bine definită a serviciilor, între niveluri. Municipalitatea se ocupă mai ales de servicii ce privesc calitatea vieții, cu precădere de educație și protecție socială. La nivel districtual, găsim mai mult servicii din domeniul medical și diferite activități economice [1, p. 74].

Delimitarea serviciilor publice pe niveluri are loc în felul următor:

- nivelul 1 (oraș, municipalitate) este responsabil de asistența socială, învățământul obligatoriu, deșeurile, serviciile antiincendiar, agrement, străzi și parcuri, energia electrică și resursele de apă, comunicațiile locale și regionale [1, p. 74];
- nivelul 2 (district) este responsabil, în special, de serviciile de sănătate, inclusiv mentală;
- nivelul 3 (statul) este responsabil de învățământul superior, asigurarea cu energie electrică, precum și de ajutoarele sociale.

În ceea ce privește **Statele Unite**, unde, deși există un sector privat foarte dezvoltat, literatura de specialitate prevede că există anumite servicii care, indiferent de situație, trebuie gestionate *doar* de administrația publică. Mai mult decât atât, unii autori americani chiar percep administrația publică ca având

un rol mai pronunțat în ceea ce privește gestiunea serviciilor publice, în comparație cu cel perceput în literatura noastră de specialitate.

Astfel, rolurile administrației publice în ceea ce privește gestiunea directă a serviciilor publice sunt studiate de autorul William Dillinger, care se concentrează pe trei aspecte de bază [p. 4]:

- delimitarea clară a responsabilităților între nivelul central-local în ceea ce privește serviciile publice;
- corespunderea resurselor necesare pentru oferirea serviciilor cu nivelul administrativ corespunzător;

- responsabilizarea clară a ambelor niveluri, atât prin reglementare adecvată din partea autorităților administrației publice centrale, cât și prin stimularea receptivității autorităților administrației publice locale. Autorul numește acest concept „echilibru între reglementarea centrală și responsabilitatea locală” [2, p. 6].

Putem menționa că doctrina americană studiază un număr mult mai larg de servicii publice, în care, pe lângă serviciile publice obișnuite, sunt incluse și altele, care în doctrina noastră se întâlnesc mai rar, cum ar fi serviciile antiincendiare, iluminatul stradal, ecarisajul, serviciile de taxi, comunicațiile prin cablu, etc. Mai mult decât atât, aceste servicii sunt percepute ca fiind responsabilitatea administrației publice locale.

Autorul american Leonard Ruchelman studiază la concret, în lucrarea „*A workbook in redesigning public services*”, rolul administrației publice de diverse niveluri în organizarea și gestionarea serviciilor publice. Astfel, organizarea serviciilor antiincendiare, de sănătate, educaționale, de salubritate, de asigurare cu apă, de transport, de agrement, precum și a serviciilor sociale îi revin administrației publice locale, în timp ce rolul administrației publice centrale se reduce la organizarea serviciilor penitenciare, de sănătate mentală, de întreținere a drumurilor, de învățământ superior etc. [5, p. 1]. De asemenea, autorul respectiv studiază și formele de gestiune a serviciilor publice, unele caracteristice și statului nostru, altele – mai puțin. Astfel, pot fi menționate următoarele forme de gestiune: prestate de autorități („government-provided”, ceea ce ar fi echivalentul american al gestiunii directe), contractarea operatorilor privați, cooperarea intercomunitară, coproducerea (modalitate de gestiune în care cetățenii se implică nemijlocit în prestarea de servicii publice, alături de funcționarii publici) și francizele [p. 5].

În ceea ce privește **Marea Britanie**, aici există activități și servicii de interes general, atât la nivel național, cât, mai ales, la nivel local, acestea cunoscând o dezvoltare considerabilă încă din secolul al XIX-lea [4, p. 211].

Din punct de vedere istoric, în rezultatul reformelor administrativ-teritoriale din 1888 și 1894, autoritățile locale britanice au fost dotate cu o largă varietate de responsabilități, care țineau inclusiv de serviciile sociale, asistența medicală primară și secundară, educație și utilități publice (energie, asigurare cu apă, managementul deșeurilor etc.) [6, p. 40].

Prima mare schimbare a survenit după 1945, când administrația publică locală a pierdut unele dintre responsabilitățile sale istorice, care au fost transferate unor agenții de stat, și anume [6, p. 41]:

- sănătatea a fost preluată de Serviciul Național de Sănătate (NHS), înființat în 1948 (și reorganizat în 1974) în calitate de agenție publică autonomă;
- în 1948, responsabilitatea pentru asistența socială (indemnizațiile sociale) a fost transferată Asistenței Naționale;
- din 1947, asigurarea cu energie electrică devine, de asemenea, responsabilitatea unei autorități de nivel național;
- în 1974, asigurarea cu apă – responsabilitate tradițională a administrației publice locale – a fost transferată unei noi autorități de nivel regional.

Pe de altă parte, autoritățile locale și-au largit responsabilitățile în domeniul educației, serviciilor sociale și locuințelor sociale [6, p. 41].

Ulterior însă politicile neoliberale, implementate în Regatul Unit după 1979, urmăreau reducerea statului expansiv al bunăstării, scopul fiind reducerea rolului Guvernului la „funcțiile sale de bază” [6, p. 5]. Astfel, guvernarea Thatcher și noul Guvern laburist de după 1997 se centrau pe:

- limitarea autonomiei bugetare tradiționale a autorității locale;
- reducerea responsabilităților administrației publice locale prin externalizarea prestării de servicii (prin organizarea de tendere obligatorii) și „quangoizarea” (quangoization) – înființarea unor organizații

quasi-neguveramentale (numite „quangos”) pentru a realiza unele dintre responsabilitățile aflate în afara ariei de competențe ale autorităților administrației publice locale [6, p. 42].

În încheiere, nu putem să nu ne referim și la delimitarea competențelor în domeniul serviciilor publice din Republica Moldova. Actul normativ principal, în aceste sens, este Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006, potrivit căreia:

- autoritățile administrației publice locale de nivelul unu sunt responsabile de: spațiile verzi de interes local; salubritate; distribuția apei potabile, canalizare; întreținerea și iluminarea străzilor și drumurilor publice locale; transportul public local; amenajarea și întreținerea cimitirelor; serviciile de agrement; organizarea serviciilor antiincendiar etc. [3, art. 4, alin. (1)].

- autoritățile administrației publice locale de nivelul doi sunt responsabile de: construcția, administrarea și repararea drumurilor de interes raional; organizarea transportului auto de călători, cultură și agrement de interes raional; asistența socială de interes raional; dezvoltarea și gestionarea serviciilor sociale comunitare pentru categoriile socialmente vulnerabile etc. [3, art. 4, alin. (2)].

**În concluzie**, organizarea și gestionarea serviciilor publice a fost întotdeauna misiunea principală a administrației publice. Pot apărea însă divergențe referitor la care anume autorități din sistemul administrației publice sunt responsabile de care anume servicii publice. Studiind practica altor state, putem conchide că acele servicii publice, care satisfac necesitățile primare ale cetățenilor (ne referim aici la serviciile de gospodărie comună), trebuie gestionate de autoritățile administrației publice care se află cel mai aproape de cetățeni (deci de administrația publică locală de nivelul unu). Referitor la nivelurile superioare, putem menționa că administrația publică locală de nivelul doi este, de obicei, responsabilă de anumite servicii social-culturale și de sănătate, iar administrația publică centrală – de acele servicii care sunt percepute ca fiind de o importanță deosebită pentru stat – cum ar fi învățământul superior sau serviciile publice care țin de energetică.

#### REFERINȚE

1. Alexandru I., Matei L. Servicii publice. București: Economica, 2000, 208 p.
2. Dillinger W. Better Urban Services. Finding the Right Incentives. Washington: World Bank, 1995, 84 p.
3. Legea Republicii Moldova privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
4. Nicola I. Managementul serviciilor publice locale. București: All Beck, 2003, 264 p.
5. Ruchelman L. A workbook in redesigning public services. New York: SUNY Press, 1989, 86 p.
6. Wollmann H., Marcou G. The provision of public services in Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, 266 p.

## CORAPORTUL DEZVOLTARE COMUNITARĂ ȘI CONSTRUIREA CAPACITĂȚII COMUNITARE

**Svetlana RAȚA,**  
*magistru, lector superior universitar,*  
*Catedra științe administrative,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Community development is a planned evolution of aspects related to the community welfare, namely economic, social, cultural, and environment aspects. It is a process of allowing members of community to join together in order to start a collective action and generate solutions for common issues. Community capacity is the necessary means and manners of doing what must be done. It is more than simple incentives, plans, or people. Community capacity involves commitment, resources, and all that is necessary for the process to be a successful one.*

*Capacity is built and exercised through a complex process initiated both by building capacity and ensuring an efficient community development. In the long run, community development is the result of building community capacities.*

Dezvoltarea comunitară este un proces ce are obiective multiple: educarea și motivarea oamenilor în a se ajuta pe ei înșiși; dezvoltarea leadership-ului; crearea printre membrii comunității a conștiinței cetățeniei, a unei conștiințe civice; întărirea democrației la nivel local prin crearea și revitalizarea unor instituții care pot servi ca instrumente pentru participare locală; inițierea unor procese de dezvoltare de durată; stimularea oamenilor astfel încât aceștia să stabilească și să mențină relații armonioase de cooperare.

Realizarea acestor obiective presupune ca acea comunitate care este ținta programelor de dezvoltare să dețină anumite caracteristici care fac posibilă dezvoltarea.

Experiența în domeniul dezvoltării comunitare demonstrează că astfel de programe își ating obiectivele sau, dimpotrivă, eșuează în îndeplinirea chiar a celor mai simple scopuri pe care și le-au propus. Acest lucru se poate explica prin faptul că, pe de o parte, există elemente care definesc comunitatea și care contribuie la succesul programelor, pe de altă parte, există o serie de caracteristici care țin de design-ul programelor (proiectelor) care fac posibilă realizarea lor. [1, p. 5] În acest sens, menționăm faptul că dezvoltarea locală constituie dezvoltarea comunitară plus planificarea dezvoltării.

Procesul dezvoltării comunitare este unul care este strâns legat de conceptul de comunitate, care constituie o rețea de relații personale, o rețea de contacte de grup, tradiții și cod de conduită, inițiate în cadrul unei regiuni concrete și a unei situații social-economice, o localitate cu moștenire culturală comună, limbaj, credințe și interese împărtășite.

Un alt concept important este spațiul comunitar care înseamnă un teritoriu locuit de un grup comunitar ce se caracterizează prin anumite trăsături și care evidențiază acest teritoriu într-un mod specific pentru sine, care denotă, în acest fel, nu doar funcțiile acestui loc, dar și însemnătatea sa. [1, p.12]

Organizarea comunitară este un proces democratic, de lungă durată, prin care oamenii sunt aduși împreună pentru a acționa în interesul lor comun.

Dezvoltarea comunitară este o evoluție planificată a aspectelor bunăstării comunității (economice, sociale culturale și de mediu), este un proces prin care membrii comunității se unesc pentru a demara o acțiune colectivă și a genera soluții pentru problemele comune.

Astfel, dezvoltarea comunitară se referă la schimbări voluntare în, prin și pentru comunitate. Scopul îl constituie îmbogățirea acestei rețele și consolidarea ei, dezvoltarea siguranței de sine, astfel încât comunitatea locală (locuitorii) să fie capabili a schimba radical situația comunității lor. [1, p. 9]

Dacă e să ne referim la conținuturi, atunci acest proces înseamnă conlucrare continuă, încrederea comunitară față de oameni și instituții, conducători de încredere, evenimente și exerciții la care poți participa, sisteme de intercomunicare, susținere pentru angajarea de voluntariat, mecanisme de luare comună, democratică a deciziilor, posibilități de învățare în comun.

Aceste rezultate, cu siguranță, vor contribui la crearea situației în care comunitățile devin mai responsa-

bile, organizează și planifică împreună, dezvoltă opțional stiluri de viață sănătoase, se împuternicește ea singură, reduce sărăcia și suferința, creează oportunități economice și de angajare, realizează obiective sociale, economice, culturale și de mediu. De aceea un principiu important este că dezvoltarea comunitară trebuie să includă de la a face pentru oameni la a face împreună cu oamenii.

În acest sens, oamenii identifică probleme și soluții, apoi acționează prin implicarea autorităților locale pentru ca acele soluții să devină realitate. Această transformare încurajează oamenii să vorbească pentru ei înșiși. Dezvoltarea comunitară nu este nimic altceva decât varianta participativă a dezvoltării locale. Analizând prevederile Declarației ONU privind dreptul la dezvoltare lansată în 1986, subliniem faptul că dezvoltarea este un proces global economic, social, cultural și politic care tinde să îmbunătățească bunăstarea tuturor oamenilor pe baza participării lor libere și active la dezvoltarea și distribuirea corectă a rezultatelor. Articolul 2 al acestei Declarații stipulează că omul este subiectul dezvoltării și ar trebui să fie participant activ și beneficiar al dreptului de dezvoltare. [2, p.105]

Dezvoltarea comunitară și construirea capacității comunitare sunt strâns legate, dar nu reprezintă același lucru. În principiu, nu se pot concepe una fără cealaltă deoarece dezvoltarea comunitară pe termen lung este rezultatul construirii capacității comunitare.

Toți oamenii și toate comunitățile sunt definite printr-o dimensiune specifică a capacității. Nimeni nu poate spune că are o capacitate împlinită, dar cel mai adesea dorim să o dezvoltăm. Ceea ce este important de sesizat este faptul că inima capacității comunitare sunt oamenii. Comunitățile sănătoase sunt realizate cu familii sănătoase. Crearea unor medii sănătoase va încuraja crearea unor economii sănătoase și o dezvoltare sustenabilă. Acestea și sunt caracteristicile esențiale ale coraportului dezvoltare comunitară și construirea capacității comunitare. [3, p. 8]

Dezvoltarea comunitară necesită și ajută la construirea capacității comunitare pentru a identifica problemele și preluarea avantajelor și oportunităților, prin găsirea unei baze comune și echilibrarea intereselor concurente. Dacă nu s-a realizat, este necesar un efort conștient și conștiincios în a face ceva pentru a îmbunătăți comunitatea. [1, p. 11]

Este necesar să înțelegem că capacitatea comunitară reprezintă modalitățile și mijloacele necesare pentru a face ceea ce trebuie făcut. Este mai mult decât reducerea la simple îndemnări, planuri sau oameni. Ea include angajament, resurse și tot ceea ce este necesar pentru ca procesul să fie încununat de succes.

Coraportul dintre aceste două procese evidențiază faptul că capacitatea se referă la componentele: oameni care doresc să fie implicați; îndemnări, cunoștințe și abilități; comunitate sănătoasă și înstărită; abilitatea de a identifica și valorifica oportunitățile; motivația și finanțarea pentru a realiza inițiativele; infrastructură, instituții de sprijin și resurse fizice; conducere și structurile necesare pentru participare; resurse economice și financiare.

Construirea capacității comunitare este bazată pe premisa că sustenabilitatea comunitară poate fi îmbunătățită după un timp. Capacitatea sau lipsa ei este reflectată în oameni, economie, mediu, cultură, atitudine și aspectul comunității. De aceea capacitatea depinde de o conducere bună, un plan viabil, motivație și sprijin din partea comunității. Capacitatea se construiește și se realizează printr-un proces amplu care se inițiază atât prin construirea capacității, cât și printr-o dezvoltare comunitară eficientă.

Concluzionând, evidențiem faptul că construirea capacității are un impact semnificativ asupra multor aspecte ale vieții în comunitate. Construirea capacității subliniază capacitățile și forțele pozitive existente, fără a se concentra pe probleme sau sentimentele de neputință. Un indicator ce ne arată că se dezvoltă capacitatea comunitară este faptul că oamenii sunt activi, interesați și participă în continuare la program. Ei pot fi chesonati, provocați și invitați la dezbateri, dar ar trebui să dezbate ce trebuie făcut și mai puțin să se plângă de ceea ce nu se schimbă niciodată. Mult mai mulți oameni devin implicați, identifică problemele-cheie și iau parte la acțiuni. Rezultatele devin evidente și capacitățile, energia și resursele multor comunități se îmbunătățesc pe măsură ce capacitatea crește. Termenul dezvoltare nu înseamnă întotdeauna creștere, dar implică întotdeauna schimbare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Colectiv de autori. Ghid de dezvoltare comunitară integrată. București, 2008.
2. Ghid. Dezvoltare regională. Program de instruire pentru autoritățile APL. Chișinău, 2013.
3. Sandu D. Dezvoltare comunitară și regională. Universitatea București. București, 2011.



# REFORMA COMUNICĂRII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN CONTEXTUL VALORIFICĂRII PARCURSULUI EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

**Lucia GROSU,**  
*doctorandă, lector universitar,*  
*Institutul de Cercetări Juridice și Politice*  
*al Academiei de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*Current research is focused on the contribution of government communication capacity to achieving good governance outcomes. This report has argued that the capacity to communicate effectively with constituents is a fundamental function of modern governance. Effective two-way communication between the government and the public strengthens legitimate public authority and that, in turn, increases the likelihood of attaining good governance outcomes.*

Administrația unui stat este un mecanism dinamic care trebuie permanent adaptat exigențelor societății. Schimbare și reformă au devenit cuvinte-cheie ale perioadei de tranziție în societățile central și est-europene, iar miza reală a tranziției a devenit schimbarea societății, articularea logicii instituționale care să susțină motoarele economice, politice și stările de spirit adecvate pentru dezvoltare, progres și bunăstare. [5] În acest sens, tranziția sau transformarea postcomunistă a însemnat, în esență, un amplu proces de schimbare instituțională.

În opinia lui Dumitru Iacob, „portretul-tip” al unei instituții din fostul lagăr socialist era acela al unei organizații birocratice, cu stil de conducere autoritar, comunicare formală dezvoltată, structură cu multe etaje ierarhice, cu sarcini de lucru standardizate. [3] O parte dintre aceste trăsături, susține autorul, proveneau din „infuzia” produsă dinspre macronivelul social, proces prin care se preiau de la elitele politice ideile și maniera de lucru (de pildă, sistemul de conducere autoritar era reprodus în mod automat de la nivelul echipei de conducere spre nivelurile subordonate). [ibidem] Prin același mecanism de difuziune, tendințele și transformările sociale se reproduc, la o scară mai mică, în fiecare instituție.

Cristalizarea stilului de conducere democratic la nivel statal s-a tradus prin „schimbarea stilului de conducere” la nivelul majorității instituțiilor. Activitatea acestora a fost așezată pe principii noi – deschidere față de societate, transparență, informare etc.

Prin urmare, instituții și firme moderne înseamnă structuri transparente, care știu să comunice, care se află într-un flux permanent de informații cu societatea și lumea de astăzi, care știu să-și întemeieze corect deciziile și comunică într-un mod profesionist. Viziunea despre comunicare ce pornește de la existența unui emițător activ și a unui receptor oarecum pasiv este astăzi depășită. Au apărut noi abordări, cum ar fi cea a comunicării ca „forță gravitațională” [4] a câmpului social, ca schimb permanent de informații, semnale, mesaje, ceea ce conduce la o axiomă importantă a activității din acest domeniu: nu se poate să nu comunicăm, adevăr care mută centrul de greutate al comunicării de la mesajul clasic, formulat și dozat atent, la comportament, atitudine, proiect. Din aceste considerente, se poate spune că o instituție, de pildă, nu comunică mai mult atunci când transmite un comunicat decât atunci când nu îl transmite, că aceasta comunică și atunci când se ferește să comunice, când „fuge” de această obligație esențială.

Ca și orice altă organizație socială, administrația publică se află într-o continuă dezvoltare, ea se extinde și se perfecționează dorind să facă față unor cerințe ale societății, să ofere condiții de viață mai bune membrilor săi. Ea evoluează nu numai amplificându-și și diversificându-și activitatea prin introducerea inovațiilor utile, dar și modificând, transformând radical și profund sistemul său organizatoric și funcțional. [6]

Un număr important de voci autorizate atât din mediul academic, cât și din diferite structuri internaționale pledează în favoarea acceptării unor modele noi, inovatoare, care plasează cetățeanul în centrul

procesului de politici, nu doar ca țintă, dar, de asemenea, în calitate de agent. În această optică, administrația publică trebuie să fie orientată spre cetățean și să se bazeze pe mecanisme de piață în ceea ce privește oferta de servicii publice. Deși, în mod tradițional nu suntem obișnuiți să abordăm administrația publică dintr-o perspectivă similară mediului de afaceri, tendințele la nivel mondial se îndreaptă tot mai mult în această direcție. Administrațiile publice au început să fie percepute tot mai mult ca instituții care ar trebui să se orienteze după aceleași principii ca și organizațiile din mediul de afaceri. Acest lucru presupune o folosire mult mai eficientă a resurselor, pe de o parte, dar și o atenție mai sporită acordată strategiei de relații publice. Așa cum pentru o companie este crucial să comunice cu clienții săi, la fel de important ar trebui să fie pentru o administrație publică să comunice cu cetățenii pe care îi reprezintă.

În aceeași ordine de idei, trebuie menționat că practicile de comunicare guvernamentală bune sunt indisolubil asociate cu o bună guvernare sau, mai exact, introducerea unor bune practici de comunicare vor influența în mod inevitabil politicile guvernamentale, pentru o mai mare transparență și o mai mare implicare a publicului în elaborarea politicilor guvernamentale. Mai mult, comunicarea este considerată una dintre cele mai importante pârgii ale guvernării. Atunci când este bine făcută, contribuția acesteia la furnizarea politicilor guvernamentale este semnificativă.

Din păcate, contextul actual al Republicii Moldova nu este încă pe deplin favorabil acestui tip de abordare. Politicile sunt în continuare elaborate preponderent „în spatele ușilor închise”, procesul de consultare a cetățenilor fiind, în bună măsură, formal. Mai mult, provocările cele mai importante pe acest segment țin de participarea redusă sau ineficientă a cetățenilor la guvernare, pe fundalul încrederii reduse în instituțiile publice, asociate cu problemele legate de transparență, profesionalism și responsabilitate ale guvernului. Altfel spus, la nivelul administrației publice din Republica Moldova problema majoră ține de eficacitatea instituțională, destul de redusă, îmbinată cu o slabă coerență a principiilor unui management public orientat spre performanță.

În acest sens, trebuie subliniat că nevoia de comunicare eficientă se manifestă cel mai mult anume în structurile administrației publice. Însă, cu cât această nevoie este mai mare în plan obiectiv, cu atât ea este resimțită mai puțin în plan subiectiv. Adică nu este conștientizată sau, dacă este conștientizată, este ignorată.

Reorganizarea administrației publice centrale este elementul-cheie al reformei APC, de succesul căreia depinde în cea mai mare măsură succesul reformelor pe celelalte componente ale acesteia, cum sunt procesul decizional, managementul resurselor umane și managementul finanțelor publice. [1] Un aspect important al demersului de reformă a administrației publice ar putea să-l constituie și reforma comunicării administrației publice după modelele de reformă a comunicării în sectorul public, puse în aplicare de mai multe țări europene. De exemplu, cazul Marii Britanii ar fi unul relevant și pentru Republica Moldova.

Analizând modelul britanic de reformă a comunicării în administrația publică, trebuie menționat că pașii importanți în realizarea acesteia ar putea fi perfect valabili și pentru cazul Republicii Moldova. [2]

În acest sens, reforma comunicării în administrația publică ar trebui să pună accentul pe următoarele aspecte ale activității de comunicare guvernamentală:

- eficacitate: presupune analiza capacității echipelor de comunicare în cadrul întregului guvern; introducerea unei evaluări obligatorii a tuturor programelor de comunicare;

- eficientizare: se referă la crearea unui plan de comunicare guvernamental; conturarea unei teme de bază pentru comunicarea guvernamentală; dezvoltarea unor campanii de comunicare la nivelul întregii administrații, care să fie centrate pe domenii de politici prioritare, precum economie, dezvoltare socială etc.; reducerea numărului comunicatorilor; introducerea unui nou focus pentru campanii low-cost, care să aibă utilitate maximă pentru contribuabili;

- profesionalizare: ține de introducerea unui Serviciu de Comunicare al Guvernului ca organism profesional pentru persoanele care lucrează în comunicarea guvernamentală; introducerea unor competențe de bază și a unui program major de dezvoltare profesională pentru a se asigura că există cele mai bune abilități în cadrul guvernului; preluarea responsabilității, în numele fiecărui minister, pentru recrutarea de personal entry-level în profesia de comunicator, cu scopul de a stabili standarde mai ridicate pentru noii recruți; introducerea unui program special pentru personalul de conducere și a unui program separat pentru personalul de juniori care prezintă potențial excepțional.

Toate acestea ar trebui să fie parte a unui program oficial de schimbare, care să vizeze, de asemenea,

introducerea unui sediu central pentru comunicarea de stat – asemănător cu modul în care o corporație multinațională își organizează activitatea de comunicare. Sediul central ar putea contribui la o mai eficientă coordonare a activităților între ministere și ar asigura un grad mai ridicat de schimb de bune practici, competențe și cunoștințe.

Ceea ce este important de menționat este faptul că reforma comunicării guvernamentale trebuie să fie condusă de la centru, dar susținută și livrată către toate ministerele, către agențiile guvernamentale, dar și către autoritățile locale.

O oportunitate, dar și o provocare, în același timp, ar putea fi inițierea și implementarea unor campanii care să vizeze schimbările de comportament. Majoritatea mesajelor transmise de guvern populației ar trebui să se refere la aspecte de genul să nu mai faci un anumit lucru (cum ar fi fumatul), să înceapă să facă ceva (cum ar fi un mod de viață mai sănătos) sau să continue să facă ceva (cum ar fi plata impozitelor).

În acest context, trebuie menționat că la nivelul administrației publice din Republica Moldova există anumite activități referitoare la aspectele menționate mai sus, mai cu seamă referitoare la inițierea și implementarea unor campanii sociale (Ministerul Sănătății fiind cel mai activ la acest capitol). Însă, cu certitudine, nu există un plan guvernamental pentru o comunicare proactivă, care să stabilească cât de eficiente sunt aceste activități, dacă sunt evaluate programele guvernamentale, or, fără o evaluare a acestora, nu se poate demonstra dacă ceea ce a fost făcut a ajutat cu adevărat livrarea politicilor guvernamentale.

Provocările și beneficiile unui plan guvernamental pentru o comunicare proactivă ar fi, în primul rând, identificarea priorităților la nivelul întregului guvern pentru a asigura o mai bună coordonare și targetare a comunicării guvernamentale. În al doilea rând, stabilirea priorităților și obiectivelor colective și introducerea unui nou cadru de planificare a campaniilor, unic pentru întreg guvernul. A aduce laolaltă activitățile ministerelor și agențiilor guvernamentale este dificil fără o idee clară de la centru cu privire la priorități și cu privire la motivația realizării acestora. O viziune clară a priorităților ar determina, totodată, și posibilitatea de a reduce cantitatea de comunicare realizată de guvern – investind mai mult pe campanii mari, la nivelul mai multor instituții guvernamentale, și mai puțin pe programe mici, care e puțin probabil să fie eficiente.

Prin urmare, reforma comunicării în administrația publică va avea succes atunci când:

- toate activitățile majore de comunicare vor avea o strategie bine definită;
- campaniile se vor baza pe cunoștințe, cercetare și dovezi;
- fiecare campanie va avea repere clare și va utiliza mai multe canale media;
- comunicatorii guvernului vor ști care este povestea și cum să o facă relevantă pentru cetățeni;
- va fi evaluată munca și se va înțelege ce schimbare de conștientizare, înțelegere și comportament trebuie să realizeze;
- comunicatorii vor avea încrederea liderilor politici.

**În concluzie**, nu putem pretinde că, comunicarea, în general, comunicarea în administrația publică, în particular, s-ar situa în topul priorităților naționale. Dar nici nu credem ca putem vorbi despre o modernizare reală fără a avea în vedere și acest domeniu din ce în ce mai important. Nu numai instituțiile statului de drept au nevoie de politici de comunicare, ci societatea în ansamblu are imperativă nevoie de recuperarea unei evidente rămăneri în urmă, de strategii de comunicare, care sunt parte integrantă a procesului de modernizare, element esențial al funcționării mecanismelor democratice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Bulat V. Reforma administrației publice centrale în Republica Moldova: evaluarea performanțelor implementării. Chișinău: Epigraf S.R.L., 2011, 80 p.
2. <<http://digitaldiplomacy.ro/interviu-cu-sean-larkins-despre-reforma-in-comunicarea-guvernamentala/>>.
3. Iacob D. Comunicare organizațională. București: Comunicare.ro, 2010, 119 p.
4. Iacob L. Comunicarea – „forța gravitațională” a câmpului social. În: „Revista Română de Comunicare și Relații Publice,” nr. 1/1999, p. 12-31.
5. Sandu D. Spațiul social al tranziției. Iași: Polirom, 1999, 227 p.
6. Simboreanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Editura MUSEUM, 2001.

# IMPEDIMENTE ÎN REALIZAREA DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Tatiana CASTRAȘAN,**  
*doctorandă, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The decentralization represents a system of administrative organization that allows human communities or public services to administer between themselves under state control, which confers them legal personality, enabling the establishment of its own authority and equips them with the necessary resources. Administrative decentralization essence consists in transferring some responsibilities of different central authorities to authorities that works in the administrative-territorial authorities and even local communities authorities. Through decentralization, the public administration becomes more efficient and operative, the problems which interested the population are no longer files in ministerial offices, but they are solved at lower levels, in terms of opportunity and increased efficiency. But this article is to elucidate the impediments in decentralization.*

Problematica descentralizării administrative este pe cât se poate de actuală la moment și, considerăm noi, pe viitor. Vizavi de conceptul de descentralizare administrativă s-au pronunțat nenumărați autori, stabilind că aceasta reprezintă un sistem de performanțe stabilite de capacitatea autorităților locale de a-și administra de sine stătător o parte din problemele publice de interes local. Gicquel Jean susține că descentralizarea reprezintă un sistem de organizare administrativă care permite colectivităților locale să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii și le dotează cu resurse necesare. [9; p.76] De asemenea, ea poate fi concepută ca delegare a unor atribuții administrative pe plan local în avantajul colectivităților teritoriale.

Constituția Republicii Moldova reglementează descentralizarea serviciilor publice, care trebuie concepută ca o delegare de competențe pe plan local, ce ar include:

- recunoașterea calității de persoană juridică a colectivităților locale;
- atribuirea și recunoașterea resurselor și patrimoniului propriu, de autonomie financiară, elemente indispensabile în vederea satisfacerii intereselor generale ale colectivităților;
- interese locale, distincte de cele naționale;
- alegerea prin vot universal a autorităților reprezentative, ce vor gestiona treburile colectivităților locale prin adoptarea de acte administrative necesare realizării atribuțiilor ce le revin conform legii.

Întru transpunerea în practică a acestor sarcini, legiuitorul a adoptat actele normative inerente realizării acestor deziderate. Însă trebuie să constatăm că realizarea descentralizării administrative în Republica Moldova se face mai mult pe hârtie, dependența autorităților publice locale față de cele centrale este tot mai vizibilă, iar populația din teritoriu rămâne nemulțumită.

Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Parlamentul Republicii Moldova în 1997 [2], Constituția Republicii Moldova [3], Legea Republicii Moldova nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă [4], Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală [5], Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015 [6], prevederile Acordul de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană, ratificat prin Legea nr. 112 din 02.07.2014 [1] vorbesc despre autonomia decizională, organizațională, de gestiune financiară și dreptul la inițiativă în tot ceea ce privește administrarea treburilor publice locale. În atare condiții încercăm să înțelegem care sunt impedimentele întru realizarea descentralizării după practici europene de succes care au dat rezultate pozitive.

Strategia Națională de Descentralizare [6] stabilește în Partea 1, *Administrația publică locală: situația actuală și definirea problemelor*, că autoritățile administrației publice locale din Republica Moldova dispun de o autonomie declarată deplină, însă, de facto, aceasta este limitată, parțial din cauza ingerinței auto-

rităților administrației publice centrale în activitatea lor cotidiană, parțial din cauza resurselor financiare proprii aflate sub limita necesității, a căror lipsă este însoțită și de o organizare administrativ-teritorială excesiv de fragmentată, și parțial din cauza unei capacități instituționale și administrative insuficiente. Aceste condiții fac ca autoritățile administrației publice locale să prezinte un grad scăzut de responsabilizare în fața publicului, public care ar trebui să fie beneficiarul și decidentul principal, în cazul în care este vorba de utilizarea resurselor și adaptarea serviciilor publice la nevoile locale. Sigur că timpul trecut nu este în favoarea autorităților de la Chișinău, deoarece realizările la acest capitol sunt mult prea neînsemnate.

În aceeași ordine de idei, urmează să menționăm și prevederile Acordului de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană [1] care stabilesc activități concrete în capitolul I din Titlul IV, *Reforma administrației publice*. Din prevederile Acordului rezultă că avem o administrație publică ineficientă, a cărei rezultate nu satisfac interesele generale ale populației.

Una dintre problemele primordiale în efectuarea descentralizării administrative veritabile o constituie fragmentarea excesivă a teritoriului Republicii Moldova. Acest fapt stopează buna funcționare a autorităților locale. Astfel, că marea majoritate a autorităților administrației publice locale nu furnizează servicii publice comunale, având, în principal, un rol reprezentativ, și nu unul de a asigura servicii comunale propriu-zise.

Prin realizarea descentralizării administrative se vrea echilibrarea între venituri și cheltuieli în cadrul unităților administrativ-teritoriale, astfel încât cele de nivelul I să dispună de resurse suficiente pentru prestarea serviciilor. Prin urmare, suma veniturilor locale trebuie să corespundă funcțiilor realizate la nivel local. Dimensiunile și capacitățile diferite ale unităților administrative trebuie să determine accesul la resurse diferite ca mărime. Ideal ar fi ca nivelul capacității de generare a veniturilor să fie raportată rațional la necesitățile generate de unitatea administrativ-teritorială.

Un alt impediment în calea realizării o constituie faptul că cel de-al doilea nivel administrativ-teritorial nu generează venituri, însă suportă costuri administrative. Mai ales că distribuirea și redistribuirea veniturilor de la nivelul II la nivelul I rămâne a fi una foarte politizată, manifestându-se prin tendința de centralizare și scădere a autonomiei locale la nivel de unitate administrativ-teritorială de nivelul I.

Deși instituirea unei administrații bazate pe e-Gouvernement urma să fie sarcină realizată în trecut, totuși excesul de hârtii în autoritățile publice rămâne o problemă. Guvernarea electronică trebuie dezvoltată pe întregul teritoriu al Republicii Moldova, pentru ca serviciile publice să fie mult mai accesibile cetățenilor și prestate în ritmuri cât mai rapide.

O problemă pe care au identificat-o experții Adrian Ionescu, Sasa Drezgic și Iulian Rusu în Raportul *Opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova*, realizat în 2015, o constituie reducerea continuă a numărului populației. Rezultatele recensământului din 2014 arată că populația a atins 2,9 milioane locuitori, comparativ cu 3,5 milioane în urmă cu zece ani. Dintre aceștia, 329.108 locuiesc în străinătate, rămânând doar 2,58 milioane de utilizatori efectivi de servicii și contribuabili la bugetele locale. În unele zone scăderea populației este atât de acută încât în 8 localități nu a fost înregistrată nicio persoană la recensământ. Din întreaga populație a Republicii Moldova 1,9 milioane (65,8%) locuiesc în mediul rural, mai ales în localități în care autoritățile locale nu furnizează serviciile ce le sunt încredințate, neavând capacitatea și resursele necesare. [7]

În condițiile create se impune cu precădere dezvoltarea polilor administrativi, care să fie competitivi cu capitala Republicii Moldova.

În ultimii doi ani, în Republica Moldova se simte lipsa unui consens guvernamental privind procesul de descentralizare administrativă. Se creează impresia că s-a uitat definitiv de angajamentele asumate, fiind nevoiți să asistăm la un proces de implementare inconștient.

Desigur, orice reformă se face pentru a aduce anumite îmbunătățiri unui proces sau sistem din societate. Și desigur că reformele se fac cu echipe de funcționari, specialiști în domeniu foarte bine pregătiți. Fenomenul la care noi asistăm astăzi la nivelul structurilor administrative este fluctuația, considerăm noi, exagerată, cauzată de remunerarea, motivarea insuficientă.

**În concluzie** la cele relatate, am dori să menționăm că gestionarea democratică a teritoriilor este mult mai dificilă și complexă decât pare la primă vedere. De aceea, doar proclamarea descentralizării nu este suficientă pentru a declanșa rezultate pozitive. Actorii implicați au datoria de a aborda cu obiectivitate, realism și modestie situația actuală, pentru a putea implementa reforma de descentralizare. Republica

Moldova trebuie să se încadreze în circuitul țărilor europene moderne, cu o societate democratică, bazată pe statul de drept, pluripartitism și economie de piață, pe descentralizare și autonomie locală, o societate deschisă, orientată spre om, în care cetățeanul trebuie să fie subiect și nu obiect al proceselor sociopolitice, iar între cele două categorii de administrații publice – centrală și locală – legături strânse, determinate de caracterul unitar al statului nostru și de scopul ce le stă în față – realizarea interesului general al populației.

### BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. [On-line]: <<http://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>>.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.97.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
4. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
5. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.03.2007, nr. 29-31.
6. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012-2015, nr. 68, din 05.04.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 13.07.2012, nr. 43-148, art. 465.
7. Adrian Ionescu, Sasa Drezgic, Iulian Rusu. Raport privind opțiunile pentru reorganizarea structurii administrativ-teritoriale în Republica Moldova, martie 2015.
8. Ion Osoian, Igor Sîrodoev ș. a. Studiu analitic privind structura administrativ-teritorială optimală pentru Republica Moldova. Centrul Analitic Independent Expert-Grup. Chișinău, 2010.
9. Gicquel Jean. Droit Constitutionnel et Institutions Politique, 16eme édition. Paris: Montchrestien, 1999.
10. Aurel Sîmboteanu. Teoria administrației publice. Chișinău, 2008.



# ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A CAPITALELOR EUROPENE: ASPECTE COMPARATE

Anatolii BABAIANU,  
doctorand, Universitatea Liberă  
Internațională din Moldova

## SUMMARY

*It is known that the good administration of local communities depend on the principles of the territorial organization and of course it is based on good european practices. In most countries, capitals are subject to special legal regimes and their administration is carried out according to the special rules of those countries. In some countries, the status of capital it is not stipulated in the Basic Law, but other laws.*

Orice stat de drept de pe mapamond este organizat în așa mod încât să răspundă nevoilor și necesităților cetățenilor săi. În conformitate cu art. 110, alin. (1) al Constituției Republicii Moldova [1], teritoriul este organizat, sub aspect administrativ, în unități administrativ-teritoriale: raioane, orașe și sate în funcție de necesitățile economice, sociale și culturale, în scopul asigurării unui nivel adecvat de dezvoltare a tuturor localităților rurale și urbane. Organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova este realizată pe două niveluri: satele (comunele) și orașele (municipiile) constituie nivelul întâi, raioanele, municipiile și UTA Găgăuzia constituie nivelul al doilea. Municipiul Chișinău este capitala Republicii Moldova și statutul lui este reglementat prin lege organică. Însă cât am dori noi, organizarea atât a capitalei, cât și a întregului teritoriu al țării se face având la bază practicile statelor fie din nemijlocita apropiere sau din regiune.

Un rol deosebit în administrarea teritoriului unui stat îi revine capitalelor. Astfel, în acest articol, ne propunem să analizăm modalitatea de organizare administrativă a capitalelor unor state, considerată de succes.

Deși termenul de „municipiu-capitală” nu are o definiție uniformă, el este bine cunoscut în fiecare stat în care orașul deține acest titlu de centru politic, administrativ și cultural. În identificarea capitalelor statelor se pot face referințe la tradiții istorice sau la un consens social existent. În majoritatea cazurilor, municipiul-capitală are o recunoaștere constituțională multiplă.

În articolul de față ne vom referi la organizarea capitalelor unor state europene.

**Parisul** este nu doar orașul mult râvnit pentru gradul sporit de bunăstare, dar și centru administrativ. Parisul are în componența sa 20 de districte administrative, care sunt numite arondismente. Aceste subdiviziuni ale Parisului sunt sub supravegherea primarului Parisului. Există un singur buget pentru întreaga comună Paris, în care sunt prevăzute cheltuieli administrative pentru fiecare arondisment.

În Franța, nu exista funcția de primar al Parisului, ales de consiliul municipal, dar există numai funcția de președinte al Consiliului Parisului, ale cărui competențe aveau, în principal, un caracter onorific și, de asemenea, existau primari ai arondismentelor, fiind funcționari numiți de guvern. Divizarea Parisului în arondismente a fost menținută până în prezent, arondismentul transformându-se, pe de o parte, în circumscripție electorală pentru alegeri municipale (membrii Consiliului Parisului se alegeau în arondismente), pe de altă parte, în circumscripție administrativă în care erau plasate diferite servicii statale, o parte dintre care, ca și în alte orașe ale Franței, au trecut în competența primarului.

Prin Legile nr. 82-1169 și 82-1172 din 31 decembrie 1982 (publicate la 1 ianuarie 1993), statut juridic special a fost acordat Parisului, Marsiliei și Lionului [3, p. 531]. Statutul juridic special al Parisului, Marsiliei și Lionului se deosebește prin existența a două niveluri administrative: nivel municipal și nivelul arondismentului (sau grupurilor de arondismente).

Structura administrativă a municipiului Paris în două niveluri are drept scop realizarea principiului descentralizării, apropierea administrației publice locale de cetățeni și implicarea lor în procesul de luare a deciziilor la nivel local.

Pe de altă parte, această structură în două niveluri poate cauza și unele disfuncționalități. În primul rând, autoritățile publice din arondisment se pot transforma într-o anexă a sistemului administrativ al

municipiului, care o face destul de voluminoasă. În al doilea rând, autoritățile publice ale arondismentului pot deveni concurenți direcți pentru autoritățile publice municipale, care va duce la divizarea municipiilor și, ca rezultat, la ineficiența activității și colaborării între nivelurile administrative.

Municipiul **Budapesta**, împreună cu districtul Pesta, formează regiunea centrală al Ungariei, care reprezintă una dintre cele șapte regiuni create în 1999, ca regiuni de dezvoltare și regiuni statistice, conform cerințelor statistice ale Uniunii Europene [3, p. 7, 9]. Municipiul Budapesta și districtul Pesta sunt unități administrative separate. Municipiul Budapesta este cel mai mare oraș din Europa centrală și reprezintă o singură municipalitate. Budapesta este organizată într-un sistem funcțional de două niveluri: municipiul Budapesta, ca capitală în ansamblu, și cele 23 de districte (*keriilek*) ce administrează afacerile publice locale și își exercită autoritatea publică în teritoriile subordonate. Între aceste două niveluri nu există raporturi de subordonare. În scopul asigurării eficiente a activității administrației publice a capitalei Ungariei, prin lege sunt delimitate competențele dintre municipiul Budapesta și districtele sale pentru a evita dublarea funcțiilor. Autoritățile publice locale ale municipiului Budapesta sunt Asamblarea Generală și primarul municipiului. Asamblarea Generală se constituie din 66 de consilieri municipali, care se întrunesc în ședințe publice, cel puțin, o dată în lună. Alegerea în Asamblarea Generală se organizează o dată la patru ani, de regulă, în luna octombrie. Alegerea în Asamblarea Generală are loc în baza principiului votului proporțional pe listă de partid sau bloc electoral și fiecare alegător poate vota doar pentru o singură listă. În districtele din componența Budapestei alegerile se desfășoară după altă modalitate: 60% din mandate sunt alocate circumscriptiilor uninominale și 40% – listelor de partid. Domeniile principale de competență ale comitetelor permanente sunt următoarele: sănătatea publică, integrarea europeană, dezvoltare economică și locuri de muncă, minorități, mediul înconjurător, educație și cultură, asistență socială și locuințe sociale și planificare municipală.

Municipiul **Roma**, capitala Italiei, este divizat în 19 burguri (*boroughs/circoscrizioni/municipi*). Reieșind din necesitățile municipale, Consiliul municipal, în scopul asigurării descentralizării, a adoptat un act normativ prin care a fost modificată structura administrativă a orașului și stabilite noi competențe.

Președintele burgului este ales prin vot universal de către populația sa. Președintele burgului desemnează 4 adjuncți (*assessori circoscrizionali*) care constituie comitetul executiv al burgului.

Roma, în calitate de capitală a Republicii Italia, nu are un statut special, consiliul municipal și primarul au aceleași atribuții ca și cei din alte orașe ale Italiei, aplicându-se aceleași reguli ca pentru orice unitate administrativ-teritorială de nivelul întâi. De exemplu, Roma găzduiește un alt stat - Vaticanul, toate oficiile guvernamentale, 10 universități cu circa 200.000 de studenți, un număr relevant de instituții din domeniul tehnologiilor informaționale și de comunicare, două aeroporturi internaționale, o populație de circa 3,5 milioane și un trafic de turiști de circa 17 milioane anual. [2, p. 108]

O organizare administrativă destul de interesantă o are **Viena**. El fiind, de fapt, unul dintre cele nouă landuri ale federației și, în același timp, este capitala Austriei și deține, în plus, un statut special (*Stadtverfassung* - constituția orașului), având și statut de municipalitate. Cu acest dublu statut, Viena îndeplinește, conform prevederilor constituției Austriei, o funcție dublă: este capitala țării cu statut propriu și land federal [5, p. 10].

La nivel local, Viena este divizată în 23 de districte (structuri descentralizate ale municipiului). Aceste districte s-au constituit în sec. XIX și XX ca extensiuni ale Vienei asupra municipalităților din apropiere. Districtele municipale nu sunt independente și nu au statut de persoană juridică, fiind o parte din municipiul Viena. Ele dispun de consilii proprii învestite cu anumite competențe și sunt conduse de un președinte/primar de district.

De asemenea, Consiliul municipal are funcții de parlament al landului, senatul orașului este concomitent și guvernul landului.

Primarul Vienei este în același timp și guvernatorul landului. Primarul este șeful administrației municipale și lui i se subordonează consilierii executivi în calitate de conducători ai unor grupe/resorturi constituite din mai multe departamente ale municipalității, cei 23 de președinți /primari de districte, cât și toți angajații serviciilor comunale. Primarul reprezintă, de asemenea, orașul Viena în plan extern.

Guvernatorul landului este președintele guvernului landului și reprezentant al administrației federale. El este ales de către Parlamentul landului (*Landtag*) și depune jurământul în fața președintelui federal pe Constituția federală. Printre atribuțiile guvernatorului se numără: reprezentarea landului, transmiterea

hotărârilor Landtagului către guvernul federal. În calitate de membru al guvernului landului, guvernatorul este însărcinat și cu treburile administrative ale landului. În această privință el răspunde în fața Landtagului în calitate de reprezentant al administrației federale. Guvernul landului numește dintre membrii săi unul sau doi locțiitori ai guvernatorului.

În acest fel, capitala Austriei are o structură dublă: Viena nu are doar un Parlament al orașului care poartă denumirea de Consiliu municipal (Gemeinderat), dar și un Parlament al landului (Landtag). Deputații dețin, la rândul lor, funcții duble, fiind, în același timp, membrii ai Consiliului municipal și ai parlamentului landului, exercitând simultan ambele mandate.

De asemenea, în Viena există și o dublă guvernare: cea a capitalei, Senatul municipal, și cea a landului, guvernul landului. Senatul municipal este format din primar și așa-numiții consilieri executivi. Ei formează două categorii distincte: unii dintre ei conduc un anumit domeniu, un grup de departamente, au drept de vot și se numesc consilieri executivi cu portofoliu; ceilalți nu conduc un domeniu, au drept de vot și se numesc consilieri executivi fără portofoliu. Guvernul landului este format din membrii guvernului landului, conduși de guvernatorul landului.

În ceea ce privește capitala Republicii Moldova, art. 110, alin. (3) din Constituția Republicii Moldova stabilește că „statutul capitalei Republicii Moldova orașul Chișinău se reglementează prin lege organică”. Unii autori [2, p. 104] susțin că această dispoziție constituțională este incorectă, deoarece prin lege organică trebuie să se reglementeze nu statutul capitalei or. Chișinău, ci statutul special al municipiului Chișinău, în care își are sediul capitala Republicii Moldova. Municipiul Chișinău este principalul centru politic, administrativ, economic, științific și cultural al republicii. Statutul de capitală conferă municipiului o forță și un dinamism de dezvoltare superior celorlalte unități administrativ-teritoriale ale republicii, însă la nivel legislativ nu trebuie confundate noțiunile de statut al capitalei și statut al municipiului-capitală.

Ceea ce putem constata este că în administrarea municipiilor - capitală nu există un model unic de formare a autorităților publice, tot așa cum nu există o metodă ideală de organizare teritorială a unui stat. Există mai multe modele de organizare administrativă a teritoriului și, respectiv, organizarea autorităților în unitățile administrativ-teritoriale în diferite state. În multe state europene există și funcționează o multitudine de organisme de administrare intercomunală și internațională, ceea ce exprimă voința și opțiunea colectivității locale de a-și rezolva singure problemele de interes comun, în loc să le transfere autorităților administrative superioare. Ceea ce poate Republica Moldova să preia din practica europeană sunt principiile generale de organizare, iar forma concretă și-o determină singură și, desigur, respectarea întocmai a legislației adoptate de către legiuitori, fără excepții.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
2. Nemerenco Valeriu. Administrația municipiului Chișinău. Model european. Editura Prut Internațional, Chișinău, 2009.
3. Luchaire François, Luchaire Yves. Le droit de la décentralisation, 2e édition. Paris: Presses Universitaires de France, collection Thémis, 1989.
4. Structure and operation of local and regional democracy, Hungary, Situation in 2004./ Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, December, 2004.
5. Structure and operation of local and regional democracy, Austria, Situation in 1999./ Council of Europe Publishing, F-67075 Strasbourg Cedex, May, 2000.

# SEGREGAREA ORGANIZAȚIONALĂ ȘI PROFESIONALĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

**Magdalena-Ioana ILIE,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The situation of inequality of women on the labour market is determined by the lack of action in the field of equal opportunities for women and men. The main actors who seem to have something to say for the equalization of opportunities are the state and the employers. The perception of the institutional representatives and of the representatives of the employers is that both should intervene with real actions to improve the situation and work together in order to achieve specific goals.*

*Beyond the ideals of equality between women and men, employment segregation by gender is a social reality.*

În societate, femeile și bărbații nu au aceleași roluri, resurse, nevoi și interese și nu participă în mod egal la luarea deciziilor. Valorile atribuite muncii femeilor și bărbaților nu sunt aceleași. Aceste diferențe variază de la o societate la alta, de la o cultură la alta și sunt denumite diferențe de gen.

Multe politici și programe nu iau în considerare aceste diferențe, sunt gender-blind. Rezultatul este că serviciile și infrastructurile publice și private, precum și domenii ca ocuparea, instruirea, mediul de afaceri și cel politic nu sunt întotdeauna create ținându-se cont de nevoile specifice femeilor și bărbaților sau de cele mai multe ori este luat în considerare etalonul masculin.

Genul se referă la diferențele sociale dintre femei și bărbați, care sunt învățate și se schimbă în timp. Aceste diferențe variază mult în interiorul unei culturi și de la o cultură la alta. Genul este un instrument conceptual cu ajutorul căruia sunt analizate rolurile, responsabilitățile, constrângerile, șansele și nevoile bărbaților și femeilor în orice context. Rolurile și nevoile de gen sunt influențate de clasă, vârstă, rasă și etnie, cultură și religie și de mediul geografic, economic și politic. În orice context social, rolurile de gen pot fi flexibile sau rigide, asemănătoare sau diferite, complementare sau în conflict. Pe lângă diferențele dintre femei și bărbați, mai pot exista diferențe în cadrul aceleiași categorii în ceea ce privesc nivelul socioeconomic, puterea de decizie și vârstă. Termenul de gen nu-l înlocuiește pe cel de sex, care se referă doar la diferențele biologice; de exemplu, datele statistice sunt diferențiate pe sexe.

Studii de gen, în limba engleză *gender studies*, reprezintă studii referitoare la problematicile care influențează cu precădere femeile, la relațiile dintre sexe; o abordare academică, de obicei, interdisciplinară, privind analiza situației femeilor și a relației între sexe, precum și dimensiunea de gen a altor discipline.

Indiferent de împrejurările în care se manifestă, o formă de marginalizare socială este discriminarea de gen. Atunci când aceasta se produce în relație cu procesul de educație și pregătire profesională ori cu condițiile angajării în muncă sau cu recompensarea eforturilor depuse în procesul muncii, atunci aceasta creează prejudicii nu numai în planul demnității umane, ci și în cel al intereselor social-economice ale persoanelor vizate.

În domeniul muncii, există două forme principale de discriminare a femeilor: segregarea profesională, prin care femeile realizează un acces mai scăzut la anumite posturi și discriminare prin nivelul de salarizare, când pentru prestarea unei munci similare cantitativ și calitativ, femeile primesc o plată diferențiată față de bărbați. Motivele principale ale discriminării femeilor pot fi: ideile preconcepționale ale angajatorilor față de calitatea forței de muncă feminine și previziunile angajatorului privind productivitatea probabilă a muncii femeilor, știut fiind faptul că prestația acestora poate fi întreruptă de căsătorie și de nașterea și îngrijirea copiilor.

Dincolo de idealurile privind egalitatea femeilor cu bărbații, segregarea ocupării pe genuri este o realitate socială, care se referă la tendința femeilor sau a bărbaților de a lucra în sectoare și ocupații diferite. Cu alte cuvinte, unul dintre genuri domină într-o categorie profesională dată. Se disting două tipuri de segregare: orizontală și verticală. Cea orizontală este o sub/supra reprezentare, fără niciun criteriu, a unui grup în anumite ocupații sau sectoare [1, p. 30]. Se referă la concentrația de femei sau bărbați în anumite profesii sau sectoare de activitate economică.

Segregarea orizontală este o constantă pe piața forței de muncă în toate țările Uniunii Europene. Se anticipează o menținere sau chiar o accentuare a segmentării profesionale, concentrația femeilor tinzând să crească, în timp, în anumite sectoare. Această tendință explică, în parte, diferența de remunerare dintre femei și bărbați.

Segregarea verticală este înțeleasă ca o sub/supra reprezentarea unui grup de lucrători în ocupații sau sectoare, care se află în partea de sus a piramidei ocupaționale, în funcție de venituri, prestigiu, stabilitatea locului de muncă, indiferent de sectorul de activitate. Subreprezentarea la nivel de vârf este un fenomen cunoscut în literatura de specialitate ca segregare verticală sau, mai frecvent, ca segregare ierarhică. În literatura de specialitate, segregarea verticală mai este menționată și ca *plafonul de sticlă* (glass ceiling), care indică existența unor obstacole care conduc la o anumită raritate a femeilor în poziții de conducere și de luare a deciziei în organizații publice, întreprinderi și, de asemenea, în asociații și sindicate.

Fenomenul de existență a barierelor care împiedică ascensiunea femeilor este completat de conceptul *podea lipicioasă* (sticky floor). Acest concept descrie forțele care tind să mențină femeile la cele mai joase niveluri în piramida organizațională. Deși, bărbații depășesc numărul femeilor din știință și cercetare, se observă totuși o creștere mai rapidă a ponderii femeilor cercetător, oameni de știință sau absolvenți de doctorat în științe, comparativ cu a bărbaților. Totuși, segregarea de gen în sectoarele economice și domeniile științifice persistă, ca și segregarea verticală.

Cu toate că există multe semne pozitive, mai sunt necesare multe eforturi pentru realizarea egalității de gen și pentru creșterea participării feminine în procesele de luare a deciziilor care modelează întreg peisajul științific. Măsurarea segregării se face prin diferite metode bazate pe statistici descriptive sau pe indicatori. Statisticile descriptive oferă posibilitatea de a calcula raportul dintre procentul femeilor dintr-o/un profesie/sector și procentul femeilor pe piața muncii cu scopul de a identifica dacă există sub/supra reprezentativitate. Aceste metode pot fi aplicate în același mod pentru a putea surprinde și profesiile dominate de bărbați. Cea mai utilizată metodă de măsurare a segregării este calcularea indicilor Maron și Meulders, care au prezentat următorii 6 indicatori:

Indicele de *nepotrivire* (the dissimilarity index – ID Index) este cel mai utilizat indicator pentru măsurarea inegalităților, definit ca „suma dintre proporția minimă a femeilor și proporția minimă a bărbaților care ar trebui să-și schimbe profesia, astfel încât proporția femeilor să fie identică în orice profesie” [2, p. 319]. Indicele de nepotrivire (ID) este cel mai des folosit pentru comparații internaționale, deoarece el a fost propus încă din 1995 [3, p. 17].

Acest indicator calculează repartizarea profesională sau sectorială a ocupării în funcție de gen, asociată cu segregarea orizontală și verticală. Indicatorul măsoară distanța față de o distribuție egală a bărbaților și femeilor pe ocupații, ipoteza fiind aceea că segregarea implică o distribuție diferită a bărbaților și femeilor în toate ocupațiile profesionale. Cu cât distribuția este mai egală cu atât segregarea este mai scăzută. Indicele ia valori între 0 și 1: 0 în cazul în care nu există segregare și 1 în cazul unei segregări totale; fiecare profesie fiind dominată în totalitate de bărbați sau de femei.

De asemenea, indicatorul permite calcularea numărului de femei sau de bărbați care trebuie să schimbe sectorul/ocupația cu scopul obținerii unei distribuții de gen egale pe piața muncii. Valoarea indicelui ID depinde de nivelul ocupării feminine, dar numai indirect, prin intermediul schimbărilor în structura ocupațională care însoțesc creșterile sau descreșterile în proporția femeilor pe piața forței de muncă.

Al doilea indicator este indicele *standardizat* construit de Karmel și MacLachlan [4, p. 193], indicele IP. Acesta poate fi interpretat ca ponderea populației ocupate care ar trebui să-și schimbe ocupația/sectorul cu scopul de a face o distribuție egală a bărbaților și femeilor pe ocupații și sectoare. Indicele variază de la 0 în situația de egalitate completă la 0,5 pentru cazul contrar.

Având în vedere că valoarea indicelui IP depinde de cât de mare este ponderea femeilor în ocupare, studiarea schimbărilor în timp poate fi problematică, deoarece nivelul înregistrat de segregare ar putea crește sau scădea numai ca răspuns la schimbarea ponderii femeilor în totalul forței de muncă. Atât indicele IP cât și indicele ID presupun că segregarea rezultă din distribuția diferită a femeilor și bărbaților pe ocupații și sectoare: o distribuție mai puțin egală înseamnă un nivel mai mare de segregare. Acești doi indici sunt cel mai des utilizați în literatura de specialitate. Totuși mai există și alți indici cu caracteristici statistice diferite.

Al treilea este indicele lui Moir și Selby-Smith (MSS Index), numit, de asemenea, *Indicatorul ocupării feminine* și se bazează pe ipoteza, conform căreia segregarea presupune că proporția de femei pe categorii

profesionale este diferită față de proporția femeilor în ocuparea forței de muncă. Acest indicator măsoară suma diferenței absolute a ponderii femeilor și ponderii de angajați pe ocupații.

Acest indicator este 0 în cazul egalității complete și dublul ponderii ocupării masculine a forței de muncă în cazul inegalității complete. Acesta poate fi interpretat ca proporția de persoane în ocuparea forței de muncă care ar trebui să schimbe sectorul/ocupația cu scopul de a realiza o distribuție egală completă. Cu toate acestea, modificarea indicatorului poate fi cauzată atât de modificarea inegalității, dar și ca urmare a schimbării proporției femeilor în ocupare sau o combinație a celor două cauze.

Al patrulea indicator este cel al *ponderii sexelor* (SRI) și poate fi definit ca numărul femeilor ocupate în sectoare feminine/ocupații raportat la numărul femeilor care ar putea lucra în aceste profesii dacă nu ar exista segregare minus numărul femeilor ocupate în sectoare/profesii masculine, împărțit la numărul de femei care ar putea să lucreze în aceste profesii dacă nu ar fi segregare.

Aceste 6 măsuri diferite de segregare nu sunt însă complet satisfăcătoare atunci când se măsoară segregarea în timp, deoarece o modificare a femeilor și bărbaților pe ocupații nu este foarte probabilă în contextul în care structura ocupațională este stabilă, la fel și ponderea femeilor în ocupare. Cum pot fi simultan contabilizate nivelul de ocupare al femeilor și ponderea lor în structura ocupațională?

*Coefficientul Gini* este al cincilea indicator și este folosit, în general, pentru măsurarea inegalității veniturilor, dar poate fi aplicat și pentru măsurarea segregării. Spre deosebire de alți indicatori, acesta ia în considerare repartitia sectoarelor/ocupațiilor corespunzător gradului de concentrare a femeilor și bărbaților.

*Corespondența marginală* (marginal Matching MM) este ultimul indicator și constă în subdiviziunea genurilor masculin și feminin pe sectoare și profesii. Se presupune că sectoarele/ocupațiile feminine au un număr de lucrători egal cu numărul femeilor în ocupare și că sectoarele/profesiile masculine au același număr cu persoanele de sex masculin aflate în ocupare.

Acest indicator ia valori cuprinse între 0 și 1: 0 când nu este segregare și când nu este posibilă distincția între locurile de muncă feminine și masculine; 1 – când segregarea este maximă, când ocupațiile feminine sunt ocupate în mare măsură de femei și ocupațiile masculine de bărbați. Această metodă permite clasificarea datelor fără ca procesul statistic să fie influențat de factori care nu sunt relevanți, izolând schimbările de pe piața muncii, cum ar fi creșterea ratelor de ocupare feminine sau masculine, astfel încât ele nu pot influența măsurarea segregării pieței muncii.

Referitor la indicatorii de evaluare a Strategiei Europene de Ocupare, Comitetul European de Ocupare a adoptat indicatorul (IP) pentru măsurarea și monitorizarea egalității de gen. Comitetul a propus ca indicatorul de măsurare a segregării de gen pe sectoare/ocupații să fie calculat ca media ponderii naționale a ocupării pentru femei și bărbați aplicată pentru fiecare sector/ocupație, diferențele sunt adăugate pentru a obține valoarea totală a dezechilibrului de gen prezentat ca o proporție a ocupării totale, clasificarea ISCO/ clasificarea NACE.

În prezent, la nivel european, există mai multe arii actuale de acțiune, în sensul diminuării premiselor de manifestare a unor acte de discriminare de gen la locul de muncă, și anume: crearea unui cadru socioeconomic favorabil manifestării independenței economice egale pentru femei și bărbați; întărirea reconcilierii între condițiile de muncă ale femeilor și bărbaților și viața de familie; participarea egală a femeilor și bărbaților în procesele de decizie de la locul de muncă și eliminarea stereotipurilor de gen în relațiile de pe piața muncii și de la locul de muncă.

Legislația actuală a României statuează drepturi egale pentru toți cetățenii privind participarea la viața economică și socială, pregătirea și formarea profesională, angajarea în muncă și promovarea, participarea la distribuirea beneficiilor economice și protecția socială în situații prevăzute de lege.

#### BIBLIOGRAFIE

[1] Bettio F., Verashchagina A. Gender segregation in the labour market: root causes, implications and policy responses in the EU. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2009, p. 111.

[2] Anker R. Gender and jobs. Sex segregation of occupations in the world. Geneva, International Labour Office, 1998, p. 444.

[3] Duncan O. D., Duncan B. A methodological analysis of segregation indexes. In: „American Sociological Review,” 1955, vol. 20, nr. 2, p. 210.

[4] Karmel T., MacLachlan M. Occupational sex segregation – Increasing or decreasing. In: „Economic Record,” 1988, vol. 64, nr. 3, p. 187-195.



## PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT ÎN SUA, BRAZILIA ȘI CHILE

**Renata ATAMUSOV,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Public-private partnership may issue immediate pressure on the public finances by offering an additional source of capital. Instead, the public sector's participation in the project can provide important guarantees for private investors, in particular the establishment of a long-term cash flow from public funds and may also incorporate important aspects and social benefits into a project. There is a growing interest on the role of public-private partnership as an instrument of economic policy anti-cyclical, so long as it can be used to stimulate the recovery of the private sector and generate jobs.*

Interacțiunea dintre stat și sectorul privat pentru implementarea proiectelor de importanță socială nu este ceva cu totul nou și are propria sa istorie, atât în străinătate, cât și în țara noastră. Pentru înțelegerea mecanismului de parteneriat public-privat este necesar de a analiza experiența istorică bogată în aplicarea acestui mecanism.

Cooperarea statului cu persoanele fizice sau juridice prin oferirea competențelor sale exclusive contra unei taxe, de a pune în aplicare probleme semnificative sociale, a început în cele mai vechi timpuri.

În **SUA** sectorul privat a jucat un rol important în finanțarea, construirea și exploatarea de autostrăzi și a magistralelor din țară. Deși participarea întreprinderilor private în implementarea finanțării și funcționării drumurilor naționale a scăzut ușor la mijlocul sec. al XIX-lea. Până în 1980, frecvența de implicare a partenerului privat implicat în proiecte pentru construcția și reabilitarea infrastructurii de transport a revenit la nivelul său anterior. Deoarece cantitatea deficitului federal financiar și a fondurilor de stat pentru a finanța construcția și exploatarea autostrăzii a crescut considerabil necesitatea dezvoltării calitative și eficiente a sistemului de transport terestru devine tot mai important pentru sectorul privat în acest domeniu. [1, p.15]

Sectorul privat în SUA, de la începutul construcției drumurilor, a devenit implicat activ în asigurarea sistemului de transport public. Prima mențiune în această țară privind concesiunile se referă la secolul al XVII-lea, când au început să emigreze cetățenii din alte țări guvernării le dădeau în concesiune terenuri, râuri, drumuri. În America de Nord se dezvoltau propriile tradiții în colaborarea statului cu sectorul privat, cu totul altele decât în Europa, iar primele concesiuni au fost acordate în sec. al XVII-lea. [1, p.15]

Majoritatea șoselelor erau contraplată, iar perioada inițială de construcție a acestora a fost caracterizată de dezvoltarea extensivă a companiilor private specializate în susținerea creării unui sistem de drumuri majore cu scopul de a le face pe viitor contraplată. Prima șosea cu statut de taxă, care a devenit cunoscută pe viitor ca drum cu taxă în direcția Lancaster Philadelphia, a fost construită în 1792 în Pennsylvania. Apogeul construcțiilor de drumuri a atins în crearea de mai mult de 50 de drumuri cu taxă în statul Connecticut, 67 drumuri – în New York și Massachusetts și un număr semnificativ de drumuri de-a lungul Statelor Unite. [1, p.15] Datorită participării sectorului privat cu scopul investiției în crearea infrastructurii rutiere și a funcționării sale, a crescut ritmul construcțiilor, volumul de dezvoltare de noi terenuri și ritmul de dezvoltare economică generală. În 1806 a fost adoptată Legea privind finanțarea Drumului Național, cunoscut cu numele de Cumberland Road, care trece de-a lungul traseului de la Maryland și Pennsylvania prin Munții Cumberland până la râul Ohio. Momentul-cheie în istoria construcției drumurilor în SUA a fost adoptarea Legii cu privire la autostrada federală în 1916, care prevedea înființarea în fiecare stat câte o Agenție rutieră. Introducerea unei astfel de dispoziții a condus la formarea Departamentului de Stat al Transporturilor și consolidarea rolului autorităților publice în crearea arterelor rutiere de bază ale țării. Trebuie remarcat faptul că această perioadă în dezvoltarea unei construcții de drumuri a fost însoțită de o creștere a taxelor de combustibil pentru a finanța programele federale pentru autostradă și sistemul de drumuri, precum și programe similare desfășurate de SUA. [1, p.15]

După cel de-al Doilea Război Mondial, odată cu creșterea cererii pentru transportul personal, comercial și public, a fost necesar de a asigura construirea autostrăzilor de înaltă calitate, folosind cele mai noi tehnologii în acest domeniu. În perioada 1945-1955, în multe state a fost determinată construcția în masă a autostrăzi-

lor și drumuri cu plată. Responsabilitatea o aveau comisiile de stat sau autoritățile competente pentru construcția și întreținerea drumurilor de transport. În acea perioadă, sectorul privat însă era implicat parțial în construcția și furnizarea de drumuri cu taxă și autostrăzi, treptat, tot mai multe state recunosc acest concept, potrivit căruia participarea sectorului privat devine posibilă construcția mai bună și mai rapidă a noilor drumuri cu taxă. [1, p.16]

Numai în perioada 1985-2004 în SUA au fost realizate peste 60 de proiecte rutiere care implică parteneriatul public-privat. O parte semnificativă a proiectelor de construcții au fost bazate pe schema convențională a parteneriatului public-privat, care include „proiectare-construcție” sau „proiectare-construcție-operare-întreținere și suport tehnic.” În acest caz, unul dintre cele mai frecvente tipuri de contracte de parteneriat public-privat a devenit contractul de administrare, care era încheiat, de regulă, pe o perioadă de la cinci la șapte ani. [2, p. 59] Pentru anul 2004, în SUA s-a observat o creștere mai mare a proiectelor de construcție a drumurilor cu taxă prin parteneriatul public-privat, iar majoritatea contractelor au fost încheiate sub formă de contracte de concesiune, în timp ce pentru restul proiectelor trebuie să fie pus în aplicare modelul „proiectare-construcții.”

Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat (National Council for Public Private Partnerships) oferă asistență pentru atragerea participării sectorului privat la parteneriatele public-private la entitățile federale. Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat este o organizație nonprofit și a fost înființat în 1985.

Comisia specială privind parteneriatul public-privat (APTA- public-private partnerships Task Force) a fost înființată în 2006, cu scopul de a dezvolta un set de principii speciale de finanțare și politici inovatoare.

Până în prezent, în SUA, interacțiunea dintre sectorul public și cel privat în domeniul construcției infrastructurii drumurilor adesea are forma de achiziții publice tradiționale, cu scopul de a reduce costurile și de a asigura o mai mare protecție a interesului public, însă această abordare nu este întotdeauna profitabilă. Pentru a facilita implicarea sectorului privat de a încheia tratate privind parteneriatul public-privat, statele trebuie să dezvolte sisteme care să încurajeze și să faciliteze participarea partenerilor privați în dezvoltarea, finanțarea și operarea proiectelor de dezvoltare a sistemelor de transport rutier în cadrul parteneriatului public-privat.

În **Brazilia**, parteneriatul public-privat are o istorie lungă. În secolul al XIX-lea, Regele Pedro al II-lea implică mecanismele parteneriatului public-privat pentru construcția de căi ferate în țară. [3] A fost creat un cadru juridic eficient (prin două tipuri de concesiuni), stabilind cerințe clare pentru documentare în ceea ce privește drepturile și obligațiile fiecărei părți, determinând costurile de capital și costurile de operare pentru finalizarea contractului de concesiune.

În Brazilia, Institutul de parteneriat public-privat s-a specializat în construcția autostrăzilor. În prezent, aproximativ 6% din toate drumurile sunt în gestionarea sectorului privat și sunt contra plată. [4]

Atragerea participării sectorului privat în construcția și întreținerea infrastructurii a început în Brazilia la mijlocul anilor '90, odată cu introducerea de amendamente la textul Constituției și de aprobare a legilor menite să reglementeze relațiile parteneriatului public-privat și punerea acestuia în aplicare. Realizarea acestui tip de reformă a legii, în scopul de a atrage investitori privați pentru modernizarea, îmbunătățirea și dezvoltarea celor mai importante unități de infrastructură a țării, a fost cauzată de faptul că infrastructura statului avea un număr mare de dezavantaje, în special, construcția infrastructurii era exclusiv în competența autorităților publice.

Primul act legislativ de punere în aplicare a reglementărilor juridice a parteneriatului public-privat a fost Legea federală braziliană cu privire la „asigurarea sistemului de autorizare și furnizare a serviciilor publice prevăzute în art. 175 din Constituția federală și alte dispoziții” nr. 8987 din 14.02.1995 (Legea privind concesiunile), care a stabilit cadrul legal pentru încheierea și executarea contractelor de concesiune. [5]

În prezent, în Brazilia, la baza cadrului legal privind parteneriatul public-privat funcționează Legea federală care „stabilește normele comune pentru a încheia un contract de ofertă cu partenerul privat în cadrul administrației publice” nr. 11079 din 30.12.2004 (Legea cu privire la parteneriatul public-privat), în care este modificat și completat textul Legii privind concesiunile. [6] Această lege federală fundamentează efectuarea licitațiilor pentru participarea partenerilor privați la implementarea proiectelor parteneriatului public-privat și modul de încheiere a contractelor în domeniul parteneriatului public-privat.

În **Chile**, parteneriatele public-private sunt utilizate pe scară largă. Republica Chile are una dintre cele mai bogate și cele mai de succes experiențe de dezvoltare a infrastructurii în America Latină, datorită faptului că

de mai mulți ani reprezentanții din sectorului privat se implică activ în diferite domenii de construcții, până în 2007 ponderea investițiilor în proiectele parteneriatului public-privat a fost de circa 5% din PIB-ul țării. [7] Capitalul privat din Chile este implicat activ în mai multe proiecte din domeniul energiei, telecomunicațiilor, industriei gazelor naturale, aviației, transportului feroviar marfar, locuințelor și serviciilor comunale. Prezența statului este limitată în anumite domenii, cum ar fi transportul feroviar de călători și aeroporturile regionale. Politica statului este axată pe promovarea activă a participării sectorului privat, crearea unui cadru legal stabil și eficient a mecanismelor de soluționare a litigiilor și stabilirea unor cerințe stricte de protecție a mediului.

Participarea sectorului privat în construcția și furnizarea infrastructurii și furnizarea serviciilor publice joacă un rol extrem de important în viața economică a țării, antreprenorul privat fiind considerat un partener indispensabil pentru dezvoltarea durabilă, în crearea locurilor de muncă și reducerea sărăciei. În plus, punerea în aplicare și dezvoltarea unei colaborări cu adevărat eficiente necesită o investiție de cunoștințe și abilități potențiale ale sectorului privat, precum și utilizarea practicilor de gestionare. [8] La sfârșitul lunii februarie 2010, în Chile a fost un cutremur puternic, care a provocat pagube enorme pentru economia țării și a infrastructurii sociale. Potrivit unor rapoarte, prejudiciul a fost estimat la 15-30 miliarde dolari SUA. Restabilirea unui număr semnificativ de spitale, școli, case și o parte din infrastructura energiei electrice și transport a fost realizată datorită implicării active a sectorului privat. [9, p. 2]

Pentru a combate criza economico-financiară, țările menționate încearcă să stimuleze investițiile în proiectele de infrastructură ca o măsură importantă pentru menținerea activității economice pe timp de criză și pentru a sprijini revenirea la creșterea economică. Parteneriatul public-privat este un instrument valid pentru realizarea efectivă a proiectelor de infrastructură, fiind, în același timp, un vehicul interesant pentru dezvoltarea structurală pe termen lung a infrastructurii și serviciilor, aducând, totodată, avantaje și competențe distincte ale sectoarelor public și privat.

În timp ce principalul beneficiu al parteneriatului public-privat ar trebui să fie promovarea eficienței în serviciile publice prin partajarea riscurilor și făcând uz de expertiza sectorului privat. Parteneriatul public-privat poate elibera presiunea imediată asupra finanțelor publice oferind o sursă suplimentară de capital. În schimb, participarea sectorului public în proiect poate oferi garanții importante pentru investitorii privați, în special, stabilirea pe termen lung a cash-flow-urilor din fonduri publice și poate, de asemenea, încorpora importante aspecte și beneficii sociale într-un proiect. Există un interes tot mai mare privind rolul parteneriatului public-privat ca instrument de politică economică anticiclică, atât timp cât poate fi folosit pentru stimularea redresării sectorului privat și generarea de locuri de muncă.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Report to Congress on Public-Private Partnerships / United States Department of Transportation. – Washington (DC, USA), 2004. – IX; 182 p.
2. User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States / Final Report. Work Order 05-002 / AECOM Consult Team; U.S. Department of Transportation; Federal Highway Administration. – Washington (DC, USA), 2007, 85 p.
3. Lessa C. Seminário Internacional Parceria Público-Privada (PPP) na Prestação de Serviços de Infra-Estrutura (13-14.11.2003, Rio de Janeiro).
4. International Conference on „Meeting India's Infrastructure Needs with Public Private Partnerships. The International Experience and Perspectives”. Conference Report (February 5-6 2007, Shangri-La Hotel, New Delhi) – New Delhi, 2007.
5. Lei nr. 8987, de 13 de fevereiro de 1995 / Diário Oficial da União, 14.02.1995.
6. Lei nr. 11079, de 30 de dezembro de 2004 / Diário Oficial da União, 31.12.2004.
7. Năiiez F.P. Project Finance and Public-private Partnership in Chile // International Project Finance and PPPs: a Legal Guide to Key Growth Markets / Ed. by Jeffrey Delmon, Victoria Rigby Delmon. — Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2010.
8. Alianzas Público-Privadas / Agencia de Cooperación Internacional de Chile. [On-line]: <<http://www.agci.cl/index.php/alanzas-publico-privadas>>.
9. Luis Vittor J., Samples T. R. PPPs and Latin American Infrastructure Markets: Brazil and Chile. // Latin American Law & Business report. — 2011, July. — Vol. 19. — no. 7.

# MONITORIZAREA ȘI EVALUAREA DECIZIILOR ÎN CADRUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CENTRALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Oleg SOLOMON,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*To prepare and organize a proper decision-making process is very important. To take efficient decisions also is very principally. But the question which logically arises is if just taking good decision is enough for public administrations to satisfy the citizen's needs. The implementation of the administrative decisions and the evaluation of the outcomes and outputs are important for public administration or these two stages don't matter for the success of decision-making process. So, in this article we are going to research and analyze the implementation and evaluation stages from the administrative decision-making process of the Republic of Moldova. For that, we are going to analyze the national legal framework which regulates the decision-making process, the functionality capacities of the authorities in charge with implementation and evaluation, and the mechanisms available to them. The researches available from civil society with regard to the subject also will be considered.*

Monitorizarea modalității de implementare a deciziilor administrative, precum și evaluarea acestora, reprezintă două etape esențiale din cadrul procesului decizional ce contribuie la obținerea rezultatelor și impactului stabilite în faza de inițiere a actului decizional. Aceste constatări derivă din definiția procesului decizional administrativ, potrivit căreia acesta reprezintă totalitatea activităților pregătite și desfășurate în mod coerent de către factorii decizionali ai administrației publice pentru elaborarea, fundamentarea și adoptarea în comun cu cetățenii a unor decizii administrative eficiente și eficace, care urmează a fi implementate, monitorizate și evaluate potrivit scopului și obiectivelor decizionale proiectate [1]. Sesi-zăm deci faptul că activitățile de monitorizare și evaluare a deciziilor reprezintă ultimele două etape din cadrul unui proces decizional administrativ asupra cărora urmează să ne concentrăm atenția.

În cadrul administrației publice din Republica Moldova procesul decizional, inclusiv activitățile de monitorizare și evaluare a deciziilor (RM), este reglementat de hotărârile de Guvern nr. 33/2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici [2], nr. 168/2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice [3], nr. 1181/2010 privind monitorizarea procesului de implementare a legislației [4], Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional [5], Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice [6], Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice [7]. Alte norme solitare cu privire la procesul de monitorizare a deciziilor se mai găsesc și în alte legi și hotărâri existente în portofoliul juridic național.

Potrivit rezultatelor cercetării desfășurate, cadrul normativ și metodologic cu privire la procesul decizional administrativ (PDA) din RM, în mod special cu referință la etapele de implementare, monitorizare și evaluare a deciziilor, este foarte dispersat, contradictoriu, echivoc și deficitar. Prevederile stipulate în actele normative și metodologice enunțate nu sunt uniforme, ceea ce creează confuzii la conturarea tabloului general cu privire la monitorizarea etapei de implementare a deciziei. Cea mai insuficient reglementată este instituția evaluării. În Hotărârea Guvernului nr.168/2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice [3] se vorbește doar despre faptul că unitatea respectivă trebuie să coordoneze procesul de monitorizare și evaluare a politicilor, iar Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, încă nu a fost instituționalizat.

Procesul de monitorizare a politicilor, actelor legislative și normative se realizează de către autoritățile publice administrative centrale desemnate pentru efectuarea monitorizării. Autoritățile administra-

ției publice centrale (APC) care sunt responsabile de implementarea deciziilor, sunt responsabile și de desfășurarea procesului de monitorizare și evaluare. Unitatea structurală din cadrul autorității publice administrative centrale, responsabilă de implementarea deciziei, este împuternicită și cu monitorizarea și evaluarea deciziei implementate. *Unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor* din cadrul autorităților APC este responsabilă doar de coordonarea procesului de monitorizare, evaluare și raportare a implementării documentelor de politici [3], [4]. Prin urmare, observăm că autoritatea care implementează o anumită politică sau act normativ, este responsabilă și de etapele de monitorizare și evaluare.

Din punctul nostru de vedere, acest mecanism de monitorizare și evaluare instituit în cadrul APC din RM nu este unul rezultativ. Atât timp cât una și aceeași autoritate va fi responsabilă de implementare, monitorizare și evaluare, atât timp deciziile administrative nu vor fi implementate în volum deplin și calitativ.

Așadar, din moment ce nu există un mecanism rațional și consecvent de monitorizare a procesului de implementare a deciziilor, eforturile de pregătire, elaborare, fundamentare și adoptare a acestora sunt inutile. De aceea, propunem ca în cadrul autorităților APC responsabilă de monitorizarea și evaluarea deciziilor să fie *unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor*, iar la nivel central, responsabilitatea pentru monitorizarea și evaluarea tuturor politicilor să revină *Direcției monitorizare și evaluare* din cadrul Cancelariei de Stat. Însă pentru aceasta, se cere consolidarea capacității instituționale și funcționale a Direcției, prin comasarea acesteia (absorbția) cu *secția monitorizare* la fel din cadrul Cancelariei, acordarea statutului de structură autonomă în cadrul Cancelariei, extinderea statutului de personal (câte un specialist pentru fiecare autoritate a APC) și a competențelor funcționale ale acesteia.

În cadrul procesului de monitorizare și evaluare a politicilor, Direcția monitorizare și evaluare trebuie să conlucreze cu *Corpul de control al Primului-Ministru*, astfel încât la depistarea abaterilor de implementare a deciziilor provocate de atitudinea funcționarilor publici, acesta să reacționeze prompt și ferm. Potrivit cadrului normativ în vigoare, Corpul de control al Primului-Ministru efectuează controlul privind îndeplinirea de către APC a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ, a sarcinilor stabilite în actele guvernului, în Programul de activitate al acestuia și în alte documente de politici [8].

Totodată, considerăm că funcționalitatea mecanismului de monitorizare și evaluare propus se află în relație de dependență de existența unui *sistem informațional național de monitorizare și evaluare a politicilor* naționale, intersectoriale și sectoriale. Aceasta pentru a facilita activitatea de monitorizare și evaluare a Cancelariei de Stat, dar și pentru a crea condițiile necesare ca politicile aflate în proces de implementare să fie monitorizate de către societatea civilă, sectorul privat, mass-media și cetățeni. Actualmente, un astfel de sistem lipsește în cadrul administrației publice din RM (cu excepția portalului electronic <*monitorizare.gov.md*> (*PlanPro*) administrat de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene, prin intermediul căruia se monitorizează realizarea Planului Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere RM-UE), ceea ce face ca procesul de monitorizare și evaluare să fie unul dispersat, nestructurat, nesistematic, necomplet și necalitativ.

Un rol semnificativ în cadrul procesului de monitorizare și evaluare al politicilor trebuie să-l dețină *Inspekția Financiară* de pe lângă Ministerul Finanțelor și *unitățile de audit intern* din cadrul autorităților APC. Acestea sunt responsabile de desfășurarea auditului de conformitate, care verifică respectarea cadrului normativ, a politicilor și procedurilor aplicate, precum și a auditului performanței, care examinează utilizarea resurselor în cadrul unui program operațiuni sau sistem de management, pentru a determina dacă resursele sunt utilizate în cel mai economic, eficient și eficace mod [9]. Între unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor și unitatea de audit intern trebuie să existe rapoarte foarte clare și exacte de conlucrare vizavi de rolul și competențele acestora în realizarea unui proces complet de monitorizare și evaluare.

De atribuții în domeniul monitorizării și evaluării deciziilor administrative în cadrul autorităților APC dispun și *secretarii de stat*, care asigură monitorizarea și evaluarea executării obiectivelor și a direcțiilor strategice de activitate a ministerului, și urmăresc executarea actelor legislative și normative care au fost inițiate de minister [10].

Următorul nivel instituțional la care se exercită procesul de monitorizare și evaluare a politicilor este reprezentat de *Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică* (CIPS). Comitetul coordonează procesul de elaborare și monitorizare a implementării Programului de activitate al Guvernului, Strategiei



Naționale de Dezvoltare și a altor documente strategice. Acesta solicită comitetelor guvernamentale și organelor centrale de specialitate ale administrației publice rapoarte sau informații cu privire la progresul în implementarea programelor coordonate [11]. Pornind de la rolul CIPS în procesul de monitorizare a politicilor reglementat de cadrul normativ în vigoare, considerăm că competențele acestuia necesită a fi extinse și consolidate. Din moment ce fiecare propunere de politici publice este examinată și aprobată de Comitet, atunci și rapoartele de monitorizare și evaluare a acestora la fel necesită să fie prezentate acestuia pentru examinare și analiză. Comitetul nu trebuie să solicite rapoarte și informații, acesta trebuie să primească în mod sistematic rapoarte de monitorizare și evaluare de la Direcția monitorizare și evaluare a Cămarilor de Stat și de la Consiliul Național pentru Participare. *Consiliul Național pentru Participare* elaborează evaluări independente cu privire la impactul politicilor asupra bunăstării cetățenilor și monitorizează implementarea Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional [12].

Executarea unui control riguros și perpetuu asupra modului de executare a deciziilor în vederea contracarării eventualelor abateri, întârzieri, erori, precum și verificarea modului în care decizia corespunde situației-problemă, constituie elementele esențiale pentru ținerea procesului decizional pe linia albiei de plutire. Aceste elemente permit de a se interveni în timp util cu unele rectificări asupra conținutului deciziei, în special, când în faza de executare a acesteia se ivesc situații neprevăzute.

Potrivit *Regulilor de elaborare și cerințelor unificate față de documentele de politici*, activitatea de monitorizare în cadrul administrației publice din RM are un caracter permanent, fiind desfășurată pe toată perioada de implementare a unei politici, și include activitățile de colectare și prelucrare a datelor de monitorizare, identificarea abaterilor sau efectelor neprevăzute, precum și prezentarea propunerilor de înlăturare a deficiențelor constatate. Rapoartele de monitorizare au drept scop evaluarea rezultatelor înregistrate la stadiul corespunzător al implementării politicii față de obiectivele specifice, costurile și cheltuielile suportate, atingerea indicatorilor de performanță specifici fiecărei activități și formularea propunerilor de îmbunătățire a politicilor. Frecvența rapoartelor de monitorizare este conformă stadiului implementării politicii în raport cu rezultatele intermediare tangibile [2], iar potrivit Ghidului metodologic cu privire la procesul decizional, rapoartele de monitorizare se elaborează, *cel puțin, o dată pe lună*, publicându-se pe pagina de internet a autorității publice. Pentru anumite politici, și anume cele incluse în Planul anual de acțiuni al Guvernului, activitatea de monitorizare se întreprinde și la nivelul Cămarilor de Stat, care recepționează și analizează *semestrial* informația despre realizarea politicilor [5].

Din punctul nostru de vedere, această recomandare este percepută de către autoritățile APC prin prisma aspectului minimal, adică de un raport per an, tocmai de aceea considerăm că aceasta trebuie modificată astfel încât rapoartele de monitorizare să fie elaborate pentru fiecare trei luni de implementare, astfel asigurându-se un management eficient procesului de implementare a politicii și crearea condițiilor oportune pentru intervenția rapidă în procesul de implementare, în cazul în care aceasta deviază de la traiectoria stabilită.

În ceea ce privește procesul de evaluare a politicilor, considerăm că evaluarea intermediară necesită să fie desfășurată concomitent cu procesul de monitorizare, iar la sfârșitul fiecărui an se impun a fi elaborate rapoarte de evaluare intermediară pentru anul precedent de implementare. Executarea unui control riguros și perpetuu asupra modului de implementare a deciziilor în vederea contracarării eventualelor abateri, întârzieri, erori, precum și verificarea modului în care decizia corespunde situației-problemă, constituie elementele esențiale pentru ținerea procesului decizional pe linia albiei de plutire. Aceste elemente permit de a se interveni în timp util cu unele rectificări asupra conținutului deciziei, în special când în faza de executare a acesteia se ivesc situații neprevăzute. Cu referință la evaluarea ex-post, aceasta necesită a fi desfășurată la finalizarea procesului de implementare a deciziilor. Totodată, propunem ca pe lângă consolidarea cadrului normativ și instituțional cu privire la monitorizare și evaluare și crearea unui sistem informațional național de monitorizare și evaluare a politicilor, rezultatele evaluărilor ex-post (pentru fiecare politică ai cărei termene de implementare au expirat) să fie aduse la cunoștința cetățenilor prin intermediul prezentărilor publice.

În contextul eficientizării PDA din RM, pe lângă imperativul de îmbunătățire a cadrului normativ și instituțional cu privire la administrarea actului decizional, un accent predilect se necesită a fi pus pe formele și metodele de instruire și perfecționare a funcționarilor publici. Instruirea adecvată și perpetuă a funcționarilor publici reprezintă un imperativ continuu al administrației publice. În acest sens, propu-



nem ca funcționarii publici cu atribuții și responsabilități la PDA, în mod special cei din cadrul unităților de analiză, monitorizare și evaluare, să dispună de cea mai înaltă perfecționare profesională anuală.

În final, **concluzionăm** faptul că procesul decizional din cadrul administrației publice centrale a Republicii Moldova este unul incomplet, acesta confruntându-se cu deficiențe evidente în faza postdecizională cu referință la etapele de monitorizare și evaluare a deciziilor adoptate și implementate. Cadrul legislativ și normativ, ce reglementează activitățile de monitorizare și evaluare a deciziilor administrative, este insuficient. Capacitatea instituțională și funcțională a autorităților responsabile de managementul etapelor decizionale menționate, la fel este una deficitară. Prin urmare, considerăm că propunerile enunțate în prezentul studiu vizavi de deficiențele identificate pot reprezenta soluții adecvate pentru eficientizarea procesului decizional administrativ central din Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Solomon O. Analiza interferențelor dintre eficientizarea procesului decizional administrativ și modernizarea administrației publice. În: „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice.” Materialele Conferinței științifico-practice internaționale, 26 februarie 2016. Chișinău: S.n., 2016, p. 34-42.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici, nr. 33 din 11.01.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.01.2007, nr. 006.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice, nr.168 din 09.03.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 16.03.2010, nr. 36.

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind monitorizarea procesului de implementare a legislației, nr.1181 din 22.12.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 24.12.2010, nr. 254-256.

5. Ghidul metodologic cu privire la procesul decizional. Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, 2009.

6. Ghidul metodologic pentru analiza ex-ante a impactului politicilor publice. Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, 2009.

7. Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice. Cancelaria de Stat a Guvernului Republicii Moldova, 2009.

8. Legea Republicii Moldova cu privire la Guvern, nr. 64 din 31.05.1990. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.09.2002, nr. 131-133.

9. Legea Republicii Moldova privind controlul financiar public intern, nr. 229 din 23.09.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 26.11.2010, nr. 231-234.

10. Legea Republicii Moldova cu privire la administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.08.2012, nr.160-164.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificare strategică, nr. 838 din 09.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2008, nr.127-130.

12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare, nr.11 din 19.01.2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.01.2010, nr. 8-10.

# IMPACTUL POLITICII COTELOR DE GEN ASUPRA REPREZENTĂRII FEMEILOR ÎN PARLAMENT. STUDIU DE CAZ: POLONIA

**Elena STUDENEANSCHI,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The case of Poland shows that gender quotas have an important impact on gender equality process and on enhancing the descriptive representation of women in Parliament. Political and social actors play a major role in adoption of legislative gender quotas through social actions, campaigns, voluntary political party quotas and a strong political and social movements as the Congress of Polish Women. Gender quotas' implementation represents a complex process and should be analysed in the context of institutional, political, social, cultural, national and regional factors. The adoption of the legislative gender quotas in Poland led to an increase of almost 8% of women's representation in Parliament from 2011. Voluntary political party quotas and legislative quotas present an efficient instrument to increase descriptive representation of women in politics.*

**Keywords:** legislative gender quotas, voluntary political party quotas, descriptive representation.

Cotele de gen sunt utilizate drept un instrument de referință în procesul creșterii reprezentării descriptive și substanțiale a femeilor în sfera politică și a consolidării egalității de gen. În prezent cotele de gen sunt aplicate în peste 100 de state din întreaga lume, majoritatea utilizând cota minimă de 30%, însă statisticile arată că la nivel mondial femeile reprezintă 22% din membrii parlamentului [1]. Impactul cotelor de gen asupra reprezentării femeilor în viața politică trebuie să fie analizat prin prisma unui șir de factori politici, instituționali, sociali, culturali și într-un context național și regional. Articolul de față își propune să analizeze impactul introducerii cotelor de gen voluntare și legislative asupra reprezentării femeilor în Parlament și al rolului actorilor politici și sociali în acest proces, studiind cazul Poloniei.

Dahlerup (2007) definește cotele de gen fiind „o măsură afirmativă, care stabilește procentul sau numărul reprezentanților unui grup, de obicei, sub forma unui procent minim de reprezentare (20%, 30%, 40%). Cotele de gen pot fi exprimate și în termenii de reprezentare maximală-minimală a ambelor genuri, de exemplu, cel mult 60 % și cel puțin 40% pentru fiecare gen. În cazul cotelor de gen neutre, cotele stabilesc reprezentarea maximală pentru ambele genuri” [2, p. 78]. Teoreticienii precum Caul (2001), Dahlerup (2007), Lovenduski (2005), Krook (2010; 2014), Allen, Cutts și Campbell (2014) au studiat conceptul cotelor de gen prin prisma tipologiei lor, al contextului regional și național în care ele au fost implementate și al impactului lor asupra reprezentării femeilor în domeniul politic. [2, 3, 4, 5, 6, 7]

În studiul „*Electoral Gender Quotas: A Conceptual Analysis*” Krook prezintă trei tipuri principale de clasificare a cotelor de gen: (i) în funcție de sursa mandatului (de ex., cote legislative, cote voluntare, cote constituționale); (ii) în funcție de impactul lor asupra procesului electoral [de ex., cote legislative, locuri rezervate, cote voluntare (stabilite de către partidele politice)]; (iii) în funcție de etapa aplicării cotelor în procesul de nominalizare a candidaților (la nivel de aspiranți, la nivel de candidați, la nivel de aleși) [6]. Dintre tipurile de cote enumerate anterior, cotele de gen legislative și constituționale au devenit populare în țările în curs de dezvoltare, în special din America Latină, țările aflate în perioada postconflict din Africa și Orientul Mijlociu. Inițial, statele din Europa nu au fost deschise către introducerea cotelor legislative și constituționale, însă în perioada anilor 1995-2011, un șir de state din Europa de Vest precum Portugalia, Franța, Spania, Belgia, Irlanda au adoptat cotele de gen legislative sau constituționale. Dintre statele Europei de Est, Slovenia în 2006 și Polonia în 2011 au adoptat cotele de gen legislative [5]. Potrivit bazei de date <[quotaproject.org](http://quotaproject.org)>, în Republica Moldova nu sunt aplicate niciun tip de cote de gen (fie cote legislative, constituționale sau voluntare) [1].

Un aspect important al analizei cotelor de gen reprezintă analiza impactului acestora asupra reprezentării politice a femeilor. Potrivit lui Hanna Pitkin (1967), există patru tipuri principale de reprezentare: (i) *reprezentarea descriptivă* reprezintă proporția populației reprezentată în cadrul unei organizații, de exemplu, din cadrul Parlamentului, acest tip de reprezentare abordează cotele din perspectiva reprezentării numerice a femeilor și

a grupurilor din care ele fac parte (etnic, vârstă, rasă etc.); (ii) *reprezentarea substanțială* abordează cotele din perspectiva eficacității și performanței femeilor politicieni, participarea lor în procesele de luare a deciziilor și a contribuției la elaborarea politicilor; (iii) *reprezentarea simbolică* este sentimentul de contact al electoratului cu reprezentanții lor, bazat mai mult pe criterii emoționale, decât pe cele raționale; (iv) *reprezentarea formală*, prin care o singură persoană sau un grup de persoane pot acționa în numele unui număr larg de persoane [8]. Dahlerup și Freidenvall (2010) trec în revistă în studiul „Judging gender quotas: predictions and results” principalele argumente „pro” și „contra” aplicării cotelor de gen din perspectiva a trei tipuri de reprezentare politică. Sinteza acestor argumente este prezentată sub forma unui tabel (vedeți tabelul 1) [9].

Introducerea cotelor de gen legislative în Polonia reprezintă un caz complex, în care un rol important l-au jucat atât actorii politici, cât și acei sociali. În perioada 1996-2011 în Polonia au existat patru tentative nereușite de a introduce cotele de gen legislative, doar din a cincea încercare, în ianuarie 2011, cota de gen legislativă minimă de 35% a fost aprobată de către Parlamentul Poloniei (Sejm). În anul 1996, introducerea cotei de gen legislative de 40% a fost propusă de către un grup de deputați din cadrul Grupului Parlamentar al

Tabelul 1

### Argumentele „Pro” și „Contra” introducerii cotelor de gen din perspectiva reprezentării politice.

Argumentele „Pro”	Argumentele „Contra”
<p><b>Reprezentare descriptivă</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotele sunt necesare în scopul creșterii rapide a reprezentării femeilor în politică.</li> <li>• Există un număr suficient de femei care își doresc să intre în politică cu condiția că partidele politice sunt pregătite să devină mai inclusive.</li> <li>• Cotele vor permite lărgirea bazinului potențialilor candidați, astfel va avea loc diversificarea calitativă și cantitativă a candidaților.</li> </ul> <p><b>Reprezentare substanțială</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Masa critică de femei va aduce în politică o nouă abordare și un stil diferit.</li> <li>• Masa critică de femei va introduce pe agenda politică un set nou de politici și probleme care nu sunt abordate suficient.</li> <li>• Femeile vor contribui la o legislație mai senzitivă către problemele de gen și vor fi mai deschise către implementarea politicilor de gen.</li> </ul> <p><b>Reprezentare simbolică</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genul rămâne una dintre cele mai mari puteri în societate. Respectiv, cotele de gen sunt necesare și esențiale pentru o societate democratică.</li> <li>• Cotele vor contribui la procesul democratizării țării și a legitimizării democrației.</li> <li>• Cotele vor contribui la procesul democratizării prin lărgirea bazinului de nominalizări.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cotele nu sunt necesare, întrucât reprezentarea femeilor în politică poate crește într-un mod natural.</li> <li>• Nu este posibil să găsești un număr necesar de femei gata să intre în politică. Femeile nu-și doresc să fie alese doar în baza criteriul de gen, iar cotele pot reprezenta un plafon de sticlă pentru femei.</li> <li>• Cotele pot conduce la selectarea unor candidați mai puțin calificați, astfel poate fi încălcat principiul meritocrației.</li> <li>• Femeile alese în baza cotelor de gen vor fi abordate ca reprezentantele unui singur grup (femei) și eficiența lor politică va fi una limitată</li> <li>• Femeile sunt promovate în politică în baza criteriului de gen, nu al talentelor acestora. Femeile alese în baza cotelor de gen vor fi catalogate drept politicieni ai cotelor și nu vor putea acționa în calitate de politicieni propriu-ziși.</li> <li>• Femeile alese în baza cotelor vor fi privite drept dependente de partidele politice. Ele nu vor fi în stare să reprezinte interesele altor femei, deoarece nu au suficientă calificare.</li> <li>• După introducerea cotelor de gen, alte grupuri sociale vor solicita introducerea cotelor.</li> <li>• Cotele vor conduce la fenomenul „balcanizării” politicii (Philips, 1995).</li> <li>• Cotele tratează doar simptomul subreprezentării femeilor, nu și problema în sine și vor rămâne doar un instrument simbolic.</li> </ul>

Sursa. Dahlerup și Freidenvall, 2010, p. 409-410.

Femeilor, reprezentate de diferite partide politice, însă această propunere legislativă a fost respinsă, neavând susținerea din partea principalelor partide din Parlament (SLD și PSL). Următoarea încercare de a introduce cotele de gen legislative a avut loc în anul 1998, la propunerea Grupului Parlamentar al Femeilor. Această inițiativă legislativă susținea introducerea cotei minime de 40% în instituțiile reprezentative ale statului și crearea Oficiului pentru Egalitate de Gen, însă ea nu a fost susținută de către Partidul cu cele mai multe mandate din Parlament (AWS). A treia încercare a avut loc în 2001, deputatul Parlamentului Olga Krzyzanowska, a propus introducerea cotei minime legislative de 30% de reprezentare pe listele de candidați pentru alegeri, dar nici această propunere nu a fost acceptată de către Parlament. A patra tentativă de a adopta cotele de gen s-a produs în 2002, când Grupul Parlamentar al Femeilor a prezentat Președintelui Senatului o inițiativă ce ține de egalitatea de gen. Această inițiativă presupunea aprobarea legii privind nediscriminarea în bază de gen, crearea Oficiului pentru Egalitate de Gen și creșterea graduală a cotelor de gen de la 30% la 40%. Articolul 7 al acestei legi presupunea principiul alternării femeilor și bărbaților candidați pe listele pentru alegeri. Senatul a acceptat această inițiativă legislativă și a trimis-o spre aprobare Sejm-ului, unde această inițiativă nu a întrunit susținerea majorității parlamentare [10].

După un șir de încercări nereușite de a adopta cotele de gen legislative, a fost nevoie de o susținere amplă din partea societății civile și a unei colaborări fezabile dintre actorii politici și cei sociali în scopul promovării acestei inițiative legislative și a consolidării procesului egalității de gen. În iunie 2009, la Varșovia a avut loc Congresul Femeilor, la care au participat peste 4.000 de reprezentante din domeniul de afaceri, politic, organizațiile non-guvernamentale, din mediul academic, mass-media, cultură ș. a. Congresul Femeilor a adoptat decizia de a înainta o propunere legislativă privind paritatea de gen pe listele de candidați pentru alegeri. Ulterior, a avut loc o amplă campanie socială care a promovat această propunere legislativă (în mass-media, magazine, teatre, muzee), membrii grupului de inițiativă s-au întâlnit cu Primul-Ministru, Președintele Senatului și Sejm-ului, reprezentanții comisiilor parlamentare. În urma acestei campanii sociale s-au adunat 150.000 de semnături în susținerea proiectului legislativ (pentru înaintarea proiectului în Sejm era nevoie de 100.000 de semnături) [11]. Această mișcare socială a avut un impact major și a jucat un rol crucial în introducerea cotelor de gen legislative în Polonia, exercitând o presiune asupra clasei politice în scopul aprobării cotelor de gen legislative.

În februarie 2010, profesorul Malgorzata Fuszara a prezentat proiectul de lege în fața Sejm-ului. În procesul analizei proiectului propus, partidul cu cele mai multe mandate din Parlament (Platforma Civică) a propus un amendament cu privire la înlocuirea legii privind paritatea de gen 50/50 cu introducerea cotelor de gen legislative pentru listele de candidați pentru alegeri, nu mai puțin de 35% pentru fiecare gen. Actul adoptat la 5 ianuarie 2011 a devenit o parte a noului cod electoral (Articolul 211). Legea adoptată stipulează că, cel puțin, 35% din toți candidații de pe listele electorale trebuie să fie bărbați și, cel puțin, 35% trebuie să fie femei. Cota respectivă este aplicată doar în cazul alegerilor parlamentare proporționale în Sejm, Parlamentul European, alegerile locale municipale și raionale. Această cotă nu poate fi aplicată în cazul alegerilor pentru Senat și consiliile municipale cu un număr mai mic de 20.000 de locuitori [12].

Un alt actor important în procesul adoptării cotelor de gen la nivel legislativ sunt partidele politice, care pot adopta cotele de gen voluntare la nivel de partid. Această procedură poate reprezenta un impact asupra introducerii cotelor de gen legislative, a creșterii reprezentării femeilor pe listele de candidați pentru alegeri și servi drept un exemplu pentru alți jucători politici. În cazul Poloniei, cotele de gen voluntare au fost aprobate, înaintea alegerilor parlamentare din anul 2001 de către trei partide – SLD (Alianța Democratică de Stânga), UP (Uniunea Laburistă) și UW (Uniunea pentru Libertate) și presupunea introducerea cotei minime de 30% din fiecare gen pentru listele de candidați pentru alegeri [13]. Impactului introducerii cotelor de gen legislative în anul 2011 poate fi efectuat în baza analizei empirice a numărului femeilor deputați din Parlamentul Polonez (Sejm), analizând perioada 1991-2015 (vedeți tabelul 2) [13].

Unul dintre factorii care a avut un impact semnificativ asupra creșterii reprezentării femeilor în Parlamentul Poloniei a fost introducerea cotelor de gen voluntare, de către trei partide politice mari în anul 2001. După introducerea cotelor de gen legislative în anul 2011, procentul femeilor din parlament a crescut cu 4% drept rezultatul alegerilor parlamentare din 2011 și în ultimele alegeri parlamentare din 2015 încă cu aproape 4%. Un alt factor ce a avut un impact major asupra introducerii cotelor de gen legislative reprezintă existența presiunii exercitate de către actorii sociali prin intermediul Congresului Femeilor. În cazul Poloniei, masa critică necesară pentru producerea schimbărilor nu a existat în cadrul Parlamentului, ci în afara lui fiind reprezentată

Tabelul 2

**Reprezentarea femeilor în Parlamentul Poloniei (Sejm), perioada 1991-prezent.**

<b>Anii</b>	<b>Numărul femeilor deputați din Sejm (din 460 de deputați)</b>	<b>Procentul femeilor deputați din Sejm</b>
1991-1993	44	9,6%
1993-1997	60	13%
1997-2001	93	20,2%
2005-2007	94	20,4%
2007-2011	94	20,4%
2011-2015	110	24%
2015-prezent	126	27,39%

Sursa. <[www.ipu.org](http://www.ipu.org)>.

de către societatea civilă. Rolul partidelor politice în procesul reprezentării femeilor în Parlament este unul crucial prin implicarea lor în promovarea politicilor de gen și al setării trendului de adoptare a cotelor voluntare de gen la nivel de partide politice.

**În concluzie**, sistemul cotelor de gen contribuie la consolidarea asigurării oportunităților egale pentru bărbați și femei de a se implica în viața politică. Introducerea cotelor de gen reprezintă un proces complex politic și social ce trebuie să fie analizat prin prisma multiplilor factori instituționali, politici, sociali, culturali, într-un context național și regional. Consider că cotele de gen voluntare și legislative reprezintă un instrument eficient în promovarea reprezentării descriptive a femeilor în politică.

Exemplul Poloniei demonstrează că dacă, cel puțin, un partid politic introduce cotele de gen voluntare, celelalte partide tind să urmeze exemplul acelui partid, utilizând și alte metode de reprezentare a femeilor, nominalizând mai multe femei în poziții de decizie ministeriale, plasând femei în poziții eligibile pe listele de candidați pentru alegeri ș. a. La fel o societate civilă activă, cu o poziție puternică, joacă un rol fundamental în procesele asigurării egalității de gen prin monitorizarea implementării politicilor de gen, exprimarea opiniei publice, exercitarea presiunii asupra clasei politice prin semnarea petițiilor, colectarea semnăturilor și discursul public.

**REFERINȚE**

1. IDEA, Universitatea din Stockholm și Uniunea Interparlamentară. Baza de date mondială privind cotele de gen. <<http://www.quotaproject.org/>>. Accesat la 16.03.2016.
2. Dahlerup, D. (2007). „Electoral gender quotas: between equality of opportunity and equality of result”./ „Representation,” vol. 43 (2), p. 73-92.
3. Caul, M. (2001). „Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis.”./ „Journal of Politics,” vol. 63 (4), p. 1214-1229.
4. Lovenduski, J. (2005). *Feminizing Politics*. London: Polity Press.
5. Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics*. New York: Oxford University Press.
6. Krook, M. L. (2014). „Electoral Gender Quotas: A Conceptual Analysis.”./ „Comparative Political Studies,” vol. 47 (9), p. 1268-1293.
7. Allen, P., Cutts, D., Campbell, R. (2014). „Measuring the Quality of Politicians Elected by Gender Quotas – Are They Any Different?”./ „Political Studies,” vol. 1, p. 1-21.
8. Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
9. Dahlerup D., Freidenvall, L. (2010). „Judging gender quotas: predictions and results.”./ „Policy & Politics,” vol. 38(3), p. 407-425.
10. Gwiazda A. (2015). „Women’s representation and gender quotas: the case of the Polish parliament.”./ „Democratization,” vol. 22(4), p. 679-697.
11. Fuszara M. (2011). „Poland: it’s time for women gender quotas on electoral lists.” În: „Electoral Gender Quota Systems and their implementation in Europe.” Bruxelles: Parlamentul European.
12. „Journal of Laws,” 2011, nr. 34, paragraful 172; „Journal of Laws,” 2011, nr. 21, paragraful 112.
13. Inter-Parliamentary Union. *Women in National Parliaments: World Classification*, <[www.ipu.org](http://www.ipu.org)>.

# ASISTENȚA EXTERNĂ ȘI ROLUL ACESTEIA ÎN MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Maria PRISACARI,  
doctorandă, Academia de Administrare Publică

## SUMMARY

*The prospect of European integration has come with new challenges for the entire Moldovan society, especially for local and central authorities, their capacity to absorb assistance being of great importance in the social and economic development of the country.*

*In this context, the present study aims to achieve a description and analysis of the "external assistance" concept, on the other hand to present the impact of external assistance on the modernization of public administration in the Republic of Moldova.*

**Introducere.** Republica Moldova a beneficiat de asistență de la independența sa încoace, iar rolul asistenței externe în modernizarea administrației publice din Republica Moldova a fost și rămâne a fi unul semnificativ. Perspectiva de integrare europeană a venit cu noi provocări pentru întreaga societate din Republica Moldova, cu precădere pentru autoritățile publice locale și centrale, capacitatea de absorbție a asistenței acestora fiind de o importanță majoră în procesul de dezvoltare socială și economică al țării.

În acest context, cercetarea de față își propune să realizeze o descriere și o analiză a conceptului de asistență externă, iar pe de altă parte, să prezinte impactul asistenței externe asupra procesului de modernizare a administrației publice în Republica Moldova.

**I. Considerații generale asupra asistenței externe.** Ajutorul extern reprezintă un catalizator pentru schimbare și conduce la dezvoltarea politicilor publice în vederea creării condițiilor de dezvoltare socio-economică. Conform Hotărârii nr. 561 din 19.08.2015 cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare al asistenței externe acordate Republicii Moldova de către organizațiile internaționale și țările donatoare, asistența externă reprezintă „asistența financiară și tehnică externă primită de un stat din partea organizațiilor internaționale și țărilor donatoare în vederea depășirii unor situații critice, dezvoltării social-economice și democratizării societății” [7].

Obiectivul primordial al acestui ajutor îl reprezintă reducerea și, pe termen lung, eradicarea sărăciei, prin sprijinul acordat dezvoltării economice și sociale, integrarea treptată în circuitul economic și comercial mondial, dezvoltarea și consolidarea democrației statului de drept etc. Ajutorul oficial de dezvoltare poate fi unul bilateral (contribuțiile agenților donatoare guvernamentale, la toate nivelurile, către țări în dezvoltare) și/ sau multilateral (ajutorul care vine de la instituțiile internaționale). Conform Hotărârii Guvernului nr. 561 din 19.08.2015, „Cancelaria de Stat este autoritatea națională de coordonare a asistenței externe și este responsabilă de coordonarea la nivel național a proceselor de programare, monitorizare și evaluare a asistenței externe acordate Moldovei de către partenerii externi de dezvoltare” [7].

Asistența externă acordată Republicii Moldova cuprinde: (1) asistența oficială pentru dezvoltare (AOD) și (2) credite neconcesionale acordate, în special, de BERD și BEI. Conform datelor statistice ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), Republica Moldova se plasează printre primele zece țări din Europa, beneficiare ale asistenței externe [8]. Comunitatea partenerilor de dezvoltare activi în Republica Moldova întrunește circa 30 de state și organizații, cuprinzând atât cooperarea multilaterală, cât și cea bilaterală, majoritatea donatorilor internaționali acționând pe zone de intervenție prioritare: *dezvoltarea democrației* (UE; Statele Unite; Fundația Soros; Banca Mondială); *ameliorarea serviciilor sociale* (UE; PNUD; Suedia); *consolidarea capacității administrative* (UE; PNUD; Banca Mondială; Statele Unite; Suedia; Danemarca; Olanda); *creșterea economică* (UE; BERD; Statele Unite); *reducerea corupției* (UE; Statele Unite); *dezvoltarea regională și locală* (PNUD); *reducerea sărăciei* (UE; Banca Mondială; Suedia); *infrastructura publică* (BERD; UE; Statele Unite; Suedia).

**II. Asistența externă în procesul de modernizare a administrației publice din Republica Moldova.** Modernizarea administrației publice este un concept larg care implică reforma administrației publice atât centrale cât și locale, a serviciilor publice în general, incluzând aspectele organizării sectorului public, prin-



tre care „arhitectura” ministerelor și agențiilor, instituțiilor de nivel local, precum și modul de supraveghere al acestora și de adaptare periodică a sistemului. Totodată, o componentă esențială pentru modernizarea și funcționarea statului constituie capacitatea administrativă. Pe de altă parte, procesul de modernizare a administrației publice implică instituirea unei noi relații între cetățeni și administrație, creșterea și întărirea rolului autorităților și reconsiderarea parteneriatului cu societatea civilă și aleșii locali.

În vederea susținerii procesului de transformare a administrației publice din Republica Moldova, în conformitate cu standardele UE, comunitatea donatorilor externi și-a concentrat eforturile asupra susținerii acestei reforme de dezvoltare. Deși cele mai mari cantități de sprijin internațional au fost direcționate către conservarea stabilității macroeconomice, ajutor pentru cheltuielile sociale (sănătate, educație și servicii sociale), sistemul de justiție (prevenirea corupției și gestionarea frontierelor), totuși o serie de donatori (Banca Mondială, UE, ONU, Olanda, Suedia și Regatul Unit) s-au concentrat pe consolidarea administrației publice, axându-se pe trei domenii: reforma de reglementare, managementul guvernantei și reforma procesului bugetar [4].

În acest sens, perioada 2011-2014 a fost marcată de creșterea volumului de ajutor determinată de asistență în creștere de la UE și instituțiile financiare internaționale (FMI, BM). Astfel, în anul 2011, conform raportului Cancelariei de Stat [4], Banca Mondială și SIDA (Suedia) și-au unit eforturile pentru a susține Guvernul Moldovei în implementarea reformei administrației publice centrale prin intermediul unui Fond Fiduciar creat special pentru acest scop. În rezultatul reorganizării instituționale a administrației publice centrale implementate în 2011, a fost asigurată delimitarea funcțiilor de elaborare și implementare a politicilor. De asemenea, a fost elaborată și aprobată de Guvern Legea privind administrația publică centrală. Planificarea strategică națională a fost consolidată de elaborarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova-2020,” care a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 187 din 3 aprilie 2012. În domeniul administrației publice locale, cei mai activi parteneri de dezvoltare în acest domeniu au fost PNUD UN Women și Sida. Activitățile în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au fost consolidate cu aprobarea Strategiei Naționale de Descentralizare de către Guvern și Parlament. Respectiv, pe parcursul perioadei 2010-2015, în vederea implementării Strategiei Naționale de Descentralizare a fost acordat suport tehnic și financiar (30.194 mii USD) în cadrul Programului Comun Dezvoltare Locală Integrată (PCDLI), precum și prin intermediul altor parteneri de dezvoltare (USAID, GIZ, SIDA, UE).

Cu sprijinul partenerilor de dezvoltare, pentru edificarea unei administrații publice responsabile și eficiente, în anul 2012 s-au aflat în derulare opt proiecte. Astfel, cu suportul BM, a fost lansat portalul serviciilor publice <[www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md)>. În vederea îmbunătățirii sistemului de achiziții publice și utilizării eficiente a banilor publici prin diminuarea corupției a fost lansat Sistemul Informațional Automatizat „Registrul de stat al achizițiilor publice.” Tot în această perioadă, a demarat inițiativa „Guvern fără hârtie” – proiectul SIGEDIA care are drept obiectiv digitalizarea proceselor și asigurarea circuitului electronic al documentelor din interiorul Executivului, întru eficientizarea activității ministerelor și agențiilor guvernamentale. De asemenea, a fost implementată Platforma tehnologică guvernamentală comună M-Cloud, al cărui scop este asigurarea comunicării și funcționării securizate a Guvernului în spațiul digital. În vederea îmbunătățirii procesului decizional, a fost lansat, într-un format nou, portalul <[www.particip.gov.md](http://www.particip.gov.md)>. Pe parcursul perioadei 2010-2015, s-au aflat în derulare proiectele Twinning, TAIX și SIGMA, implementate prin intermediul asistenței UE. În vederea asigurării unei dezvoltări locale și regionale echilibrate, cu suportul UE, prin proiectul Twinning „Consolidarea capacităților în domeniul dezvoltării regionale în Republica Moldova”, s-a reușit elaborarea proiectului de lege privind dezvoltarea regională. Totodată, au fost elaborate proiectul Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională, Ghidul metodologic de elaborare a Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională și a fost examinat cadrul normativ al planificării spațiale și dezvoltării urbane. Cu suportul asistenței financiare și tehnice din partea Guvernului Germaniei (circa 20 mln. de euro), a fost posibilă transpunerea în practică a dezideratului de dezvoltare regională - prin oferirea sprijinului instituțional pentru Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Agențiile de Dezvoltare Regională și primării, precum și realizarea unui șir de microproiecte în regiuni. Totodată, au fost elaborate programe regionale sectoriale în următoarele domenii: (1) managementul deșeurilor solide, (2) asigurarea cu apă și canalizare, (3) eficiența energetică a clădirilor publice și (4) infrastructura drumurilor locale și regionale. Cu susținerea partenerilor externi, autoritățile locale din Republica Moldova au reușit să-și unească eforturile de creare a unei asociații mari, reprezentative și apolitice – Congresul Autorităților Publice Locale din Moldova (CALM). Prin intermediul programelor de co-

operare transfrontalieră și transnațională (Programul Operațional Comun România – Ucraina-Republica Moldova 2007-2013, Programul Operațional Comun Bazinul Mării Negre 2007- 2013 și Programul de Cooperare Transnațională 2007-2013), pe parcursul anilor 2007-2013 beneficiarii și partenerii din Republica Moldova au reușit să acceseze circa 27 mln. de euro.

În perioada de programare 2014-2020, autoritățile publice din Republica Moldova sunt eligibile la participarea în următoarele programe de cooperare transfrontalieră și transnațională, finanțate din fondurile UE: *Programul Operațional Comun pentru Bazinul Mării Negre*, *Programul Operațional Comun România – Republica Moldova*, *Programul Dunărean pentru Cooperare Transfrontalieră*, finanțate din Instrumentul European de Vecinătate, precum și la *Programul pentru Cooperarea Teritorială Republica Moldova - Ucraina*, finanțat din Instrumentul Parteneriatului Estic.

**Concluzii.** Rolul asistenței externe în facilitarea procesului de democratizare, modernizare și europenizare a administrației publice a Republicii Moldova este unul major. Sprijinul UE și al altor donatori a contribuit la dezvoltarea instituțiilor democratice, sporirea cooperării între autoritățile centrale/locale și societatea civilă și modernizarea serviciilor publice. Totuși în ciuda eforturilor depuse, progresele în domeniul modernizării administrației publice sunt puțin vizibile, iar eficacitatea asistenței în această perioadă rămâne a fi o chestiune discutabilă. În acest sens, întârzierile în aceste reforme au survenit pe fondul instabilității politice, economice și sociale.

Cu toate că impedimentele în calea utilizării mai eficiente a asistenței externe sunt identificate, progresul în depășirea lor este nesemnificativ. O condiție importantă pentru realizarea agendei de sporire a eficacității asistenței externe este implementarea reformei administrației publice, reformă care continuă a fi tergiversată. Sporirea transparenței alocării și modului de utilizare a resurselor externe oficiale este o altă condiție necesară. Astfel, în vederea creșterii transparenței utilizării fondurilor oferite de organizațiile internaționale și țările donatoare, Cancelaria de Stat a întreprins o serie de măsuri printre care sesiuni de informare pentru personalul autorităților publice beneficiare, precum și crearea unei baze de date cu privire la asistența externă. La nivel central, guvernul trebuie să asigure o mai bună aliniere a asistenței, să îmbunătățească mecanismele de evidență și de planificare, să promoveze agenda de armonizare. APL-urile și societatea civilă trebuie să se implice mai plenar în procesul de evaluare a eficacității asistenței externe la proiectele realizate cu suport extern, dar și a celor cu resurse publice interne. Deși s-au făcut progrese în crearea unui cadru formal și instituțional în domeniul coordonării asistenței donatorilor, Guvernul Republicii Moldova are încă de a învăța și de a face eforturi conștiente în vederea integrării europene.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană din 27.06.2014.
2. Cancelaria de Stat. Cooperarea pentru dezvoltare, raport anual 2014 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova. Chișinău, august 2015.
3. Cancelaria de Stat. Cooperarea pentru dezvoltare, raport anual 2013 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova. Chișinău, 2014.
4. Cancelaria de Stat. Cooperarea pentru dezvoltare, raport anual 2012 cu privire la Asistența Externă acordată Republicii Moldova. Chișinău, iulie 2013.
5. Comisia Europeană, Direcția Generală Comunicare Informarea cetățenilor. Cooperare internațională și dezvoltare. 1049, Bruxelles, noiembrie 2014.
6. Drăgan Gabriela. Ghidul politicilor Uniunii Europene (broșura nr. 2). Politica de cooperare pentru dezvoltare și Politica de ajutor umanitar. București, 2012, 45 p.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 561 „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare” din 19.08.2015.
8. Valentin Lozovanu. Foreign aid and development: Success or failure in promoting Moldova's development? (Master thesis). [On-line]: <[https://www.academia.edu/6645173/Foreign\\_aid\\_and\\_development\\_Success\\_or\\_failure\\_in\\_promoting\\_Moldovas\\_development\\_Master\\_thesis\\_](https://www.academia.edu/6645173/Foreign_aid_and_development_Success_or_failure_in_promoting_Moldovas_development_Master_thesis_)> (accesat la 20.01.2016).
9. Priorități de guvernare 2009. [On-line]: <<http://www.e-democracy.md/files/prioritati-guvernare-2009.pdf>> (accesat la 20.01.2016).
10. Programe și politici europene de asistență pentru RM. [On-line]: <<http://infoeuropa.md/programe-si-politici-europene-de-asistenta-pentru-rm/>> (accesat la 20.01.2016).

# COORDONAREA ACTIVITĂȚII DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A SIGURANȚEI – FACTOR DETERMINANT ÎN EFICIENTIZAREA ADMINISTRĂRII SISTEMULUI DE SIGURANȚĂ RUTIERĂ

**Gheorghe BOTNARIUC,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*European guidelines for road safety policy in 2020 aimed at providing a regulatory framework and objectives which should guide national or local strategies to development. According to the principle of subsidiarity, actions described should be implemented at the most appropriate level and through the most appropriate means. Nationally consider necessary not only to create but also the proper functioning of an authority responsible for the management of all activities related to the management of road safety.*

Potrivit comunicării Comisiei către Parlamentul European privind orientările pentru politica de siguranță rutieră pentru perioada 2011-2020, siguranța rutieră este apreciată ca fiind o problemă socială de importanță majoră.

Astfel, siguranța rutieră va juca un rol important în viitoarea Carte albă privind politica în domeniul transporturilor 2010-2020 deoarece reducerea numărului victimelor din accidente rutiere este esențială pentru îmbunătățirea performanțelor sistemului de transport și pentru a răspunde nevoilor și așteptărilor cetățenilor și ale companiilor [1].

În vederea atingerii acestui obiectiv, Comisia a definit șapte obiective strategice și a identificat măsuri de creștere a siguranței vehiculelor, o strategie de reducere a numărului de răniri, precum și măsuri pentru îmbunătățirea siguranței participanților la trafic [2].

Ținem să menționăm că orientările europene pentru politica de siguranță rutieră până în 2020 au ca scop furnizarea unui cadru general de reglementare și a unor obiective motivante care să ajute la elaborarea strategiilor naționale sau locale. Conform principiului subsidiarității, măsurile descrise trebuie implementate la nivelul cel mai adecvat și prin cele mai adecvate mijloace

Astfel, în cadrul acestor orientări, Comisia consideră că următoarele trei acțiuni trebuie întreprinse cu prioritate:

- instituirea unui cadru structurat și coerent de cooperare bazat pe cele mai bune practici din statele-membre, ca o condiție necesară pentru implementarea eficientă a orientărilor pentru politica de siguranță rutieră 2011-2020;
- elaborarea unei strategii privind vătămările și acordarea primului ajutor pentru a răspunde nevoii stringente și tot mai acute de a reduce numărul accidentelor rutiere cu vătămări corporale;
- creșterea siguranței participanților la trafic vulnerabili, în special a motocicliștilor, în cazul cărora statisticile privind accidentele sunt îngrijorătoare [2].

În conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 1214, privind aprobarea Strategiei naționale pentru Siguranță rutieră, a fost adoptat programul de activitate „Integrarea Europeana: Libertate, Democrație, Bunăstare”, care urma să reprezinte cadrul de bază al politicilor de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2011-2014, ce avea menirea depunerii eforturilor pentru promovarea reformelor solicitate atât de societatea moldovenească, cât și de comunitatea internațională în domeniile asigurării libertății mass-media, independenței sistemului judiciar, liberalizării economiei – domenii vitale pentru promovarea veridică a integrării europene a țării.

În respectiva strategie se pune accentul și asupra unuia dintre sectoarele-cheie și anume: strategiile de siguranță rutieră.

În acest sens, în luna martie a anului 2010, la doar patru luni de la reformarea Consiliului Național pentru Siguranța Circulației Rutiere și preluarea funcției de conducere a acestuia de către Primul-Ministru, Republica Moldova a semnat rezoluția ONU privind declararea anilor 2011-2020 „Decada acțiunilor în do-

meniul siguranței rutiere” și și-a asumat responsabilitățile ce decurg din aceasta, printre care și obiectivul de a reduce cu 50% numărul total de decese în accidente rutiere până în anul 2020 [3].

Inițial, ținem să accentuăm faptul că eficacitatea politicilor în domeniul siguranței rutiere depinde în mare măsură de intensitatea controalelor privind respectarea normelor de siguranță. Comisia încurajează stabilirea unor obiective naționale de control care să fie integrate în „planurile naționale de aplicare a normelor” [4].

Totuși, în opinia noastră, la nivel național considerăm necesar nu numai crearea, dar și buna funcționare a unei autorități responsabile de gestionarea întregii activități legate de administrarea siguranței rutiere. După cum am menționat mai sus, un astfel de organ la momentul actual este Consiliul Național pentru Siguranța Circulației Rutiere, care drept domenii principale de activitate include:

a) modernizarea și dezvoltarea infrastructurii rutiere, îndeosebi a mijloacelor de siguranță, marcajelor și semnalizării rutiere;

b) îmbunătățirea fluenței și securității circulației pe drumurile publice, inclusiv în municipiul Chișinău și zonele adiacente de intrare și ieșire din capitală, alinierea la standardele europene;

c) creșterea gradului de securitate activă și pasivă în transporturi;

d) educarea și instruirea participanților la trafic și informarea societății;

e) armonizarea legislației în domeniu cu reglementările europene, îndeosebi ale Uniunii Europene [5].

Dintre autoritățile publice centrale cu atribuții pe segmentul siguranței traficului rutier, conform prevederilor pct.1 din Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră, [6] urma a fi instituit Biroul executiv al Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, care și trebuie să fie responsabil de coordonarea și monitorizarea activităților de implementare a politicilor în această sferă, în baza secretariatului existent al Consiliului nominalizat, cu desemnarea în calitate de coordonator al acestuia a consultantului principal din cadrul subdiviziunii de specialitate a Cancelariei de Stat.

Cu toate că la nivel normativ s-a dispus crearea biroului respectiv, specializat în domeniul gestionării activității Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, la nivel de aplicare practică funcționalitatea biroului respectiv nu este regăsită, fapt care, cu toate că de multe ori este omis din discuțiile ce au drept temă de bază siguranța circulației rutiere, dă de știre în situația în care nu este clar care sunt limitele funcționale ale autorităților de resort ce sunt incluse în Consiliul național pentru siguranța circulației rutiere ca responsabili de siguranța circulației rutiere conform sferei specifice de activitate.

Abia în 2015, la inițiativa MAI, în adresa Guvernului, este înaintată Nota informativă la proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului.

În conceptul prezentului proiect, se reiterează faptul că Biroul executiv este organul executiv al Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere, ce realizează activitatea curentă a Consiliului, îndeplinind funcțiile de secretariat al acestuia, asigură coordonarea generală și exercită monitorizarea activităților de implementare a politicilor în domeniul siguranței traficului rutier, fiind prezentat și regulamentul Biroului executiv.

De rând cu autoritățile reprezentate actualmente în cadrul secretariatului Consiliului, în componența Biroului executiv urmează a fi incluși reprezentanți ai Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerului Educației, Ministerului Sănătății și Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, funcționarii cărora și sunt incluși din oficiu în componența Consiliului [5], în calitate de autorități responsabile de politicile de asigurare a fiabilității conducătorilor de autovehicule admiși la trafic, factor important al siguranței rutiere.

Componența Biroului executiv poate fi suplinită, după necesitate, cu specialiști ai autorităților administrației publice, reprezentate în Consiliu, precum și ai organizațiilor nonguvernamentale și mediului universitar, cu competențe relevante în domeniul securității circulației rutiere, fiind necesară în acest sens aprobarea Consiliului [7].

Astfel, în prezentul proiect de regulament, se stabilesc atribuțiile de bază și drepturile Biroului executiv, modul de organizare și activitățile de bază ale Biroului, atribuțiile membrilor acestuia. În scopul conferirii caracterului obligatoriu interpelărilor și demersurilor inițiate de Birou, adresate către instituțiile abilitate, este prevăzută vizarea acestora de către președintele Consiliului în persoana Prim-Ministrului Republicii Moldova sau, după caz, de către conducerea Cancelariei de Stat.

Atenția care este acordată autorității respective, denotă importanța acesteia și nu ultimul rol pe care îl are în activitatea de îmbunătățire a siguranței rutiere. În pofda eforturilor depuse, la etapa actuală, avem suficient temei să afirmăm că Consiliul va rămâne nefuncțional.

Astfel, Consiliul Național pentru Siguranța Rutieră de doi ani de zile nu s-a întrunit în ședințe, pe portalul oficial al acestei autorități nu este relevată nicio activitate proprie realizată în domeniul siguranței circulației;

- nu sunt desemnate autorități pentru identificarea cauzelor accidentelor rutiere și pregătirea măsurilor complexe pentru redresarea situației;

- niciuna dintre autoritățile abilitate în siguranța traficului rutier nu poartă răspundere pentru instruirea participanților în trafic;

- lipsește o coordonare a problemelor curente: coordonarea acțiunilor cu autoritățile administrației publice locale, desfășurarea campaniilor de informare și atragere a fondurilor, instalarea radarelor staționare etc.

Din textul proiectului Hotărârii cu privire la aprobarea modificărilor și completărilor ce se operează în unele hotărâri ale Guvernului cuvintele „secretarul Comisiei pentru securitatea circulației rutiere din cadrul Direcției poliției rutiere a Ministerului Afacerilor Interne (secretarul executiv al Consiliului)” se substituie cu cuvintele „secretarul Consiliului național pentru securitatea circulației rutiere din cadrul Inspectoratului național de patrulare în subordinea Inspectoratului General al Poliției din subordinea Ministerului Afacerilor Interne (secretarul executiv al Consiliului).”

Ținem să menționăm că, odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 320, în baza acesteia, în cadrul Ministerului Afacerilor Interne, a fost creat Inspectoratul General al Poliției, ca subdiviziune subordonată ministerului.

Corespunzător, în calitate de subdiviziune specializată cu funcții operaționale, în structura Inspectoratului General al Poliției se regăsește Inspectoratul național de patrulare, creat în scopul asigurării și menținerii ordinii publice, securității rutiere [8].

Este evident totuși faptul că autoritatea de bază în domeniul asigurării realizării politicilor siguranței circulației rutiere, rămâne a fi în continuare MAI prin noua sa structură specializată care este Inspectoratul Național de Patrulare.

Astfel, misiunea INP constă în implementarea politicii de stat în domeniul asigurării legalității, ordinii publice, siguranței transporturilor și circulației rutiere, apărării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și a proprietății publice și private [9].

Considerăm că modificările incluse în proiectul respectiv nu vor îmbunătăți situația existentă, MAI rămânând a fi în continuare unica autoritate responsabilă de siguranța traficului rutier.

Ca alternativă de redresare a situației atestate, propunem aplicarea experienței în domeniu a majorității statelor Uniunii Europene, unde funcțiile de „Agenție de coordonare” a siguranței traficului rutier revin autorităților din domeniul transporturilor, propunerea respectivă fiind confirmată de activitatea statelor cu experiență avansată în domeniu.

Din conținutul actului normativ național, precum și din propunerile înaintate spre modificarea acestuia, accentul rămâne a fi pus pe modelul agenției de coordonare formată din reprezentanți ai autorităților desemnați cu anumite responsabilități în domeniul circulației și siguranței rutiere, condiție pe care o considerăm nefuncțională din considerentul că volumul de sarcini care va fi necesar a fi îndeplinite adăugător la atribuțiile de bază, nu vor putea asigura îndeplinirea cerințelor înaintate în domeniul respectiv.

Astfel, **concluzionăm** că orientările propuse în revitalizarea și eficientizarea activității Biroului executiv, vor avea efectul scontat doar în cazul includerii Biroului executiv în cadrul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor drept autoritate publică centrală de specialitate în domeniul transporturilor, fiind constituit, precum prevede Strategia națională pentru Siguranța rutieră, din personal calificat pentru negocieri, management de proiect, comunicare, experți în siguranța rutieră și în dezvoltarea de politici în domeniu care va asigura:

- funcția de secretariat a Consiliului Național pentru Siguranța Circulației Rutiere;
- coordonarea subiectelor ce țin de siguranța circulației rutiere la toate nivelurile – gestionarea proceselor de lucru;
- monitorizarea și evaluarea situației, identificarea cauzelor accidentelor, tendințele;

- elaborarea strategiilor și activităților privind siguranța circulației rutiere, elaborarea propunerilor și promovarea acestora, evaluarea eficienței acțiunilor întreprinse;
- informarea și instruirea participanților la trafic – organizarea și coordonarea campaniilor de informare, cu atragerea surselor de finanțare;
- analiza cadrului legal existent și elaborarea propunerilor pentru îmbunătățirea acestuia;
- cercetare și dezvoltare: rolul principal în cadrul analizelor complexe și transferul de cunoștințe, elaborarea ghidurilor pentru implementarea bunelor practici.

Biroul executiv, în calitate de agenție națională pentru siguranță rutieră în sine, urmează să vizeze nu numai dezvoltarea Strategiei naționale pentru Siguranță rutieră și obiectivelor acesteia, dar, de asemenea, toate funcțiile care contribuie la eficientizarea administrării sistemului de siguranță rutieră.

### BIBLIOGRAFIE

1. Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Pentru un spațiu european de siguranță rutieră: orientări pentru politica de siguranță rutieră 2011-2020 {SEC(2010) 903} Bruxelles, COM(2010) 389/3.

2. Directiva 2014/45/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind inspecția tehnică periodică a autovehiculelor și a remorcilor acestora și de abrogare a Directivei 2009/40/CE (Text cu relevanță pentru SEE), Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 127/51.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1214 din 27.12.2010 cu privire la aprobarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră. Publicat: 25.03.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 43-45.

4. Recomandarea Comisiei 2004/345/CE privind aplicarea normelor în domeniul siguranței rutiere (JO L 111, 17.4.2004, p. 75).

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 155 din 13.02.2003 cu privire la Consiliul Național pentru Securitatea Circulației Rutiere, publicată la 18.02.2003 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 23-24, art. 9.

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 972 din 21.12.2011 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale pentru siguranță rutieră. Publicată la 27.12.2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 233-236.

7. <<http://particip.gov.md/proiectview.php?l=ro&idd=2342>>, vizitat la 30.03.2016.

8. Recomandarea nr. 48 „Cu privire la aplicarea prevederilor art. 400, Cod Contravențional, după intrarea în vigoare a Legii cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului” nr. 320 din 27.12.2012. [Online]: <[http://jurisprudenta.csj.md/search\\_rec\\_csj.php?id=73](http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=73)>.

9. Ordinul MAI nr. 240 din 05 august 2013 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului General al Poliției.”



# ANALIZA FUNCȚIONALĂ A MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE ȘI EVALUAREA CAPACITĂȚILOR INSTITUȚIONALE

**Oleg GRAUR,**

*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*It forms the subject of this scientific endeavor studying typologies functional analysis conducted in public institutions. This article aims importance of holding public institutions to functional analyzes of the system and the consistent application of operational plans for implementing the recommendations of the functional review.*

**Key-words:** functional analysis, evaluation, reform.

Din punct de vedere științific, cerința față de analiza funcțională presupune o orientare activă a unui sistem spre crearea și menținerea condițiilor necesare bunei sale funcționări: supraviețuirii și dezvoltării. Condițiile necesare funcționării sistemului devin deci obiectivul „cerințelor funcționale.” Orice cerință funcțională este asociată cu o orientare activă a sistemului, dacă este vorba de o condiție necesară funcționării, ea va genera o activitate pozitivă a sistemului de creare a respectivei condiții și de menținere a ei; dacă se referă la o condiție care contravine bunei funcționări și care, în consecință, trebuie evitată, eliminată, sistemul va dezvolta o activitate de suprimare, eliminare.

Orientarea activă a sistemului rezidă în faptul că toate evenimentele care au loc în interiorul sau în exteriorul său sunt raportate la cerințele sale funcționale și supuse unei activități de control.

În limbajul științific, există mai mulți termeni cu un conținut oarecum identic, dar în majoritatea lucrărilor se face referință la „cerință funcțională”: necesitate, trebuință. Acest termen este utilizat în schema funcțională, pentru că el se referă în mod direct la o stare obiectivă a sistemelor, la o condiție necesară propriei lor funcționări. Or, după cum se observă, termenul în cauză se referă nu la ceva ce există în mod efectiv, ci la ceva ce trebuie să existe, la o cerință anume: ea este funcțională pentru că este inclusă ca element în logica funcționării respectivului sistem. Cerința funcțională nu se referă deci neapărat la ceva existent, ea are un sens strict obiectiv: este o condiție obiectiv necesară funcționării sistemului.

În teoriile care au dezvoltat schema funcțională există o dispută latentă între două tipuri distincte de abordare a cerințelor funcționale: una universală și alta – particularistă. Problema aflată în discuție este dacă sistemele sociale, indiferent de specificul lor, de natura lor particulară și de condițiile în care acționează, vor prezenta aceleași mari tipuri de cerințe funcționale sau vor fi caracterizate de cerințe funcționale particulare.

Sociologul american T. Parsons, în lucrarea „The problem of controlled institutional change”, optează pentru un punct de vedere universalist. Astfel, potrivit autorului, orice sistem, pentru a funcționa, trebuie să asigure satisfacerea anumitor cerințe funcționale fundamentale (precondiții funcționale obligatorii):

- adaptarea: sistemul trebuie să obțină facilitățile care îi sunt necesare propriei sale funcționări;
- atingerea scopurilor: mobilizarea capacităților interne în vederea realizării scopurilor propuse;
- echilibru – se referă, pe de o parte, la asigurarea conformării sistemului/actorilor cu realitatea, modelele sociale elaborate, iar pe de altă parte, la reglementarea tensiunilor interne care provin din relațiile dintre actori. [1, p. 4-20]

A. R. Radcliffe-Brown propune, în „Structure and Function in Primitive Society,” o înțelegere de tip particularist a cerințelor funcționale. Astfel, autorul sugerează faptul că fiecare sistem, în raport cu propria sa organizare, cu condițiile sale specifice de existență, va fi caracterizat prin condiții particulare necesare existenței sale. [2, p. 15-26]

Considerăm că, în momentul în care instituțiile publice realizează o analiză funcțională a sistemului, orice tipologie a cerințelor funcționale, fundamentată științific, este utilă. Însă, în elaborarea metodologi-

ilor specifice de desfășurare a evaluării unui sistem, tipologiile universaliste au dezavantajul de a fi atât de abstracte încât nu ajută înțelegerea clară a dinamicii particulare a sistemelor.

Poziția particularistă, din acest punct de vedere, este mult mai fructuoasă, și acest lucru s-a demonstrat în realizarea în cadrul Ministerului Afacerilor Interne (MAI) în anul 2015 a analizei funcționale. Abordarea particularistă pune ca sarcină oricărei analize funcționale (AF) determinarea conținutului concret al cerințelor funcționale ale sistemului evaluat. Totodată, considerăm că nu trebuie ignorată ipoteza de abordare complexă a mai multor tipologii, care trebuie să fie conturate echilibrat în instrumentele metodologice de aplicare a analizei funcționale, accentul totuși trebuie plasat pe abordarea particularistă.

În primul deceniu al secolului al XX-lea, în contextul conturării unei necesități în reformarea administrației publice centrale din Republica Moldova, fenomenul de AF a devenit unul cunoscut și aplicat în majoritatea instituțiilor publice centrale.

Astfel, raportul final al analizei efectuate în anul 2006 a constatat, drept concluzie principală, caracteristică tuturor domeniilor publice, că majoritatea autorităților publice cumulează funcții incompatibile, cum ar fi funcția de elaborare și coordonare a politicilor, proprie în special ministerelor, cu funcția de implementare a politicii, care este specifică instituțiilor din subordine.

O altă concluzie consolidată în raport, comună tuturor instituțiilor publice, era riscul de nerealizare a planurilor operaționale, determinat de viteza modificării cadrului normativ. Mai mult, implementarea noilor modificări era obstrucționată în multe cazuri de faptul că noile modificări sunt percepute ca „impuse de sus” și nu „de invenție locală”. [3, p. 10-50]

După obținerea independenței Republicii Moldova (RM), modernizarea MAI a stat în atenția clasei politice și ansamblului societății. Însă progresele nu au fost deosebite, pe fondul problemelor din țară și al situației grele moștenite istoric, administrării neadecvate a justiției, structurilor organizatorice tradițional ineficace, cadrului de reglementare depășit, eterogenității provenienței și formării personalului, culturii organizaționale marcate de lipsa deschiderii, neacceptării noului și comunicării instituționale defectuoase etc.

De aceea, chiar și când a existat buna intenție, schimbările inițiate nu au atins, de regulă, decât straturile instituționale superficiale. Ca urmare, sub multe aspecte s-a produs numai „cosmetizarea” domeniului și, de aceea, persistă, încă, sisteme și practici depășite de realitatea contemporană, dar și, frecvent, rezistența relativ puternică la schimbare.

În ultimii ani, MAI a parcurs o perioadă intensă de reforme, care au vizat ansamblul activității sale – cadrul normativ și funcțional. Intenția manifestată a fost de a rupe cu trecutul și de a înscrie instituția pe traiectoria modernității.

O presiune intensă în direcția amplificării proceselor de schimbare a exercitat decizia politică a asumării de către Guvern a vectorului european de dezvoltare a țării. De aceea, asimilarea cadrului de reglementare, experiențelor și bunelor practici europene au orientat, principal, procesul de reformă. Rezultate pozitive au fost deja acumulate, cele mai evidente fiind legate de îndeplinirea cu succes a sarcinilor ce au revenit MAI în contextul obținerii regimului liberalizat de vize pentru cetățenii RM.

Deși au mai avut loc evaluări ale MAI (2006, 2012), care s-au condus prioritar de tipologiile universaliste, acestea au vizat obiective mai limitate ori au tratat problematica fragmentar, abstract și, ca urmare, nu au oferit profilul cuprinzător al ansamblului instituțional.

Pe de altă parte însă, AF realizată în anul 2015 în MAI, s-a desfășurat prin raportarea la experiențele și bunele practici europene. Analiza funcțională a avut drept scop evaluarea transversală și integrată, pe competențe și procese, a întregului sistem al MAI, pe toate palierele ierarhice și dimensiunile conceptuale și funcționale, pentru cunoașterea exhaustivă a stării de fapt și a impactului reformelor anterioare, a domeniilor în care există deficite.

Anume de aceea constatăm că AF desfășurată în anul 2015 este primul exercițiu de acest tip, anvergură și nivel desfășurat în MAI. Plusul său major provine din aceea că a atins integrat toate domeniile de activitate ale instituției.

Un alt specific al respectivei evaluări instituționale este că desfășurarea analizei s-a bucurat în cel mai înalt grad de sprijinul instituțional, fiind sesizată chiar satisfacția exprimată mai cu seamă de către personalul unităților teritoriale față de faptul că a fost consultat, practică puțin prezentă în cadrul MAI.

În aceeași măsură, pe lângă analiza desfășurată de echipa internațională, personalul instituției, cel

care pune în aplicare schimbările și suferă cotidian efectele reformei, a identificat și prezentat corect problemele de sistem și a înaintat o serie de soluții adecvate la acestea.

Manifestările negative au fost remarcate deci prin evidențierea lor nemijlocită în cadrul instituțional, ca percepție a personalului instituției, precum și la sesizarea societății prin presiunea publică.

Concluzii generale pe domeniul managementului instituțional: [4, p. 30-305].

Cadrul normativ este încărcat, iar pe alocuri învechit și inoperabil. Există reglementări eronate, insuficiente, dar și excesive, care se repetă, sunt contradictorii, fapt ce generează dificultăți manageriale, de aplicare și funcționare, interpretări diferite ale prevederilor legale.

Deficiențele privind promovarea conducătorilor, absența sistemului distinct de carieră și formare managerială a personalului determină calitatea scăzută a actului de conducere, ceea ce afectează funcționalitatea instituțională.

Absența atribuțiilor precis definite privind coordonarea integrată a structurilor și activităților de ordine și securitate publică, precum și a subdiviziunii ministeriale de suport operațional și decizional, este un deficit funcțional deosebit de serios. Acesta generează, prin urmare, riscul necorelării unitare a domeniului și al perpetuării deficiențelor de coordonare atât ale acțiunilor curente, cât și în situații de criză. Există deficit de planificare strategică și operațională la nivelul MAI, departamental și teritorial. Ca urmare, pot fi afectate îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare instituțională și funcționalitatea generală; irosite resurse; pierdute șanse de atragere a asistenței externe.

Funcționalitatea unităților aparatului central este grav afectată. Capacitatea lor de îndeplinire a propriilor atribuții, dar și de coordonare a structurilor de specialitate subsecvente se situează la nivelul minim acceptabil. Ca urmare, se manifestă deficite atât la nivel central, cât și departamental, rezultând diminuarea capacității de suport al deciziei, a gradului de coordonare generală, de disciplină, normativă.

Acest fapt are 3 motivații principale:

1. Din aparatul central al ministerului lipsesc componentele de management operațional și control, acestea fiind plasate în sarcina structurilor subordonate.

2. Prin intrarea în vigoare a Legii nr. 320 privind activitatea Poliției și statutul polițistului s-au produs schimbări care au afectat și unitățile centrale ale ministerului. Dintre acestea, principala a fost modificarea neselectivă și fără a se ține seamă de particularitățile MAI a statutului angajaților aparatului central. Practic, s-a produs nu „demilitarizarea” unităților aparatului central, ci „deprofesionalizarea” acestora.

Pierderea statutului anterior a obligat majoritatea personalului ca, pentru a nu suferi pierderi salariale, să migreze către alte unități, astfel că deficitul de efective a ajuns, în scurt timp, la circa 70%. Pentru compensarea acestuia, s-a procedat la încadrări din sursă externă.

Astfel, personalul cu experiență în activitate a fost risipit prin diverse unități, iar în loc au fost aduși să realizeze strategiile și politicile ministerului angajați fără competența profesională necesară.

Modelul de inspirație occidentală, în acest caz, este principal corect (deși acolo există tradiție, experiență, nuanțe și limite). Preluarea bruscă a acestuia nu a ținut cont însă de realitatea RM, mecanismul fiind importat incomplet, adică fără suportul motivațional adecvat. Nu s-a asigurat pregătirea prealabilă a schimbărilor și introducerea lor graduală, pe măsura realizării condițiilor necesare aplicării cu succes.

3. Principala problemă este legată de atractivitatea scăzută a posturilor. La actuala salarizare a funcționarilor publici, niciodată nu vor accepta să lucreze în MAI manageri de top, persoane cu adevărat capabile să genereze strategii, politici și programe inovatoare.

La moment, instituțiile subordonate MAI, deși au statute asemănătoare, reflectate prin legi organice separate, însă prevederile de natură statutară aplicabile funcționarilor publici cu statut special din Poliție, Poliție de Frontieră, Protecție civilă, Aparatul central, nu sunt identice, chiar dacă, principal, aceștia desfășoară activități în același domeniu - ordine și securitate publică.

La un efectiv de circa 16.000 funcționari publici cu statut special, în MAI există, cel puțin, 5 statute de personal. Acest fapt, este de natură să mențină un sistem bazat pe tendințe de „izolare” instituțională, ce nu permite abordarea integrată, unitară și coerentă a managementului resurselor umane la nivelul MAI, pe verticala și orizontala întregii organizații.

Se proclamă necesitatea de a promova o lege unică privind funcționarul public cu statut special din cadrul MAI, pentru a alinia prevederile privind funcționarii publici cu statut special din structurile de toate categoriile ale MAI. Astfel, se va asigura unificarea normelor de drept și a diferitelor instituții juridice pri-

vind funcționarul public cu statut special, precum și coerența activității de gestiune a resurselor umane și de management al carierei.

Deși în MAI au fost constatate deficite, unele importante și de sistem, într-o serie dintre domeniile vizate, acestea pot fi depășite. Anumite lipsuri sunt de natură obiectivă, provenind, îndeosebi, din capacitatea instituțională încă redusă și absența resurselor. O parte importantă însă depinde exclusiv de aspectele organizaționale și, ca urmare, poate fi remediată rapid prin măsuri instituționale adecvate.

Ministerul Afacerilor Interne posedă potențialul de depășire a neajunsurilor, de continuare și dezvoltare a reformei. Acesta poate fi valorificat sub condiția materializării recomandărilor analizei funcționale efectuate în anul 2015. Demersul trebuie realizat cu hotărâre, în mod organizat, planificat, ritmic, constant, fără invocarea faptului că acțiunile nu sunt aplicabile în RM ori căutarea altor justificări.

Sunt necesare, ca urmare, cântărirea foarte atentă a schimbărilor ce trebuie efectuate și aplicarea fermă a acestora. Va fi depășită, astfel, faza experimentelor. Amânările nejustificate obiectiv ale reformelor – și așa întârziate în anumite domenii – periclitează și în viitor rezolvarea problemelor, ceea ce poate crea serioase riscuri de sistem și determina rămânerea MAI în zona neputinței.

Fundamental este faptul că dezvoltarea MAI nu este doar o temă instituțională, ci privește în cel mai înalt grad întreaga comunitate, ca aspect de interes național. De aceea, necesită consensul general, abordarea strategică la nivel societal și urmărirea materializării sale.

Indiferent de circumstanțele de afect, procesul trebuie realizat continuu și prin asigurarea sustenabilității necesare.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Parsons T. The problem of controlled institutional change. N. Y., Free Press, 1954, p. 145.
2. Alfred R. Radcliffe-Brown. Structure and Function in Primitive Society. Paperback, 1965, p. 125.
3. Reforma administrației publice centrale în Republica Moldova: Evaluarea performanțelor implementării. Epigraf S.R.L., 2011.
4. <[http://mai.gov.md/sites/default/files/raport\\_privind\\_analiza\\_functionala\\_a\\_ministerului\\_afacerilor\\_interne\\_a\\_republicii\\_moldova\\_0.pdf](http://mai.gov.md/sites/default/files/raport_privind_analiza_functionala_a_ministerului_afacerilor_interne_a_republicii_moldova_0.pdf), p.305>.
5. „Demilitarizarea MAI și Poliției: de la obiectiv politic la implementare”, document elaborat de IPP în cadrul Programului comun al Consiliului Europei și UE privind susținerea democrației în RM, Chișinău, 2011.
6. „Reforma MAI. Succese, eșecuri și perspective”, document elaborat de IPP în cadrul Programului comun al Consiliului Europei și UE privind susținerea democrației în RM, Chișinău, 2011.
7. „Analiza funcțională și evaluarea capacității instituționale a MAI și a Departamentului Poliției”, realizată în cadrul Proiectului „Suport Guvernului RM în domeniul anticorupție”, reforma MAI, Chișinău, 2012.
8. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului.
9. Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
10. Legea nr. 98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 778 din 27.11.2009 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea MAI, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia.
12. Programul Dezvoltării Strategice al MAI pentru 2014-2016.

# COMPETENȚELE AUTORITĂȚILOR PUBLICE PRIVIND PROTEJAREA PATRIMONIULUI CULTURAL NAȚIONAL

**Vasile COMENDANT,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The undertaken study analyzes the powers of public authorities regarding the protection of national cultural heritage. This research highlights the legal regulatory framework that guides central and local public administration in Moldova.*

*The duties of the Legislative body, Executive and of the Ministry of Culture, as a specialized central public authority, and the prerogatives of the local government in this area are remarked.*

**Key words:** *capabilities, public authorities, cultural heritage, regulatory framework.*

Actualul studiu de cercetare vine să elucideze competențele autorităților publice privind protejarea patrimoniului cultural, reflectate prin prisma cadrului normativ național în acest domeniu.

Încă din primii ani de independență, autoritățile Republicii Moldova au adoptat mai multe norme care vizau ocrotirea patrimoniului cultural. Baza normativă care fundamentează patrimoniul cultural național este reglementată de Constituția Republicii Moldova [1]. De asemenea, aspectele juridice în care este legiferat patrimoniul cultural sunt cuprinse în Legea privind ocrotirea monumentelor, Legea monumentelor de for public, Legea privind protejarea patrimoniului arheologic, Legea privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, Legea privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, Registrul monumentelor ocrotite de stat ș. a. Prin adoptarea acestor legi autoritățile statului au intenționat să implice, să cultive, respectul cetățenilor și recunoașterea valorilor de patrimoniu la nivel local și național. În acest context, menționăm că patrimoniul cultural național constituie tezaurul spiritual al națiunii acumulat de-a lungul veacurilor și cuprinde „totalitatea valorilor și bunurilor culturale” [2]. În legislația românească, patrimoniul cultural național este definit ca „ansamblul bunurilor identificate ca atare, indiferent de regimul de proprietate asupra acestora, care reprezintă o mărturie și o expresie a valorilor, credințelor, cunoștințelor și tradițiilor aflate în continuă evoluție; cuprinde toate elementele rezultate din interacțiunea, de-a lungul timpului, între factorii umani și cei naturali” [3]. Autorul Ioan Opriș susține că totalitatea bunurilor culturale mobile și imobile care prezintă o valoare deosebită - determinată ca atare - și sunt reprezentative pentru istoria unui popor, având virtutea să o desemneze pe aceasta, formează patrimoniul cultural național [4, p. 22].

Orice stat își protejează într-un mod mai mult sau mai puțin delimitativ anumite bunuri indiferent de forma juridică de proprietate care li se atribuie - publică sau privată. Protejarea patrimoniului trebuie să se facă indiferent de criteriile de clasificare a lui: patrimoniu cultural și patrimoniu natural, mobil și imobil, material și imaterial [5, p. 9]. Aceste acțiuni înglobează un ansamblu de măsuri care au caracter științific, juridic, administrativ, financiar, fiscal și tehnic, menite să asigure identificarea, cercetarea, inventarierea, clasarea, conservarea, asigurarea securității, întreținerea, prepararea, restaurarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural național în vederea accesului democratic la cultură și transmiterii acestui patrimoniu generațiilor viitoare [6].

Protejarea patrimoniului cultural reprezintă o semnificație distinctă, dovadă a dezvoltării sale istorice, de multe ori contribuind la înființarea valorilor culturii universale. Astfel, patrimoniul cultural reprezintă expresia valorilor atât a unei singure persoane, cât și a unei comunități sau regiuni, care exprimă un interes public general, național. Acest interes public general se transferă în protejarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural și este sursa legitimității acțiunii normative a autorităților publice, fie ele centrale sau locale, pe întreg teritoriul național. Vestigiile culturale dobândite de la înaintașii noștri certifică valoarea patrimonială a acestora. Moștenirea culturală reprezintă „[...] cea mai importantă legătură dintre trecutul și prezentul fiecărei societăți” [7, p. 38-44]. „Atitudinea pe care o avem noi astăzi față de această moștenire ne poate asigura un viitor prosper sau incert” [8, p. 5]. În aceeași ordine de idei, salvagardarea

patrimoniului cultural trebuie să constituie o normă obligatorie pentru toți cetățenii comunității, membri ai căreia sunt parte. Republica Moldova nu face excepție, fapt pentru care modalitățile de protejare a patrimoniului au fost inserate în acte normative și puse în sarcina atât a cetățenilor cât și autorităților publice de resort.

Aspecte particulare privind patrimoniul cultural sunt menționate în alte legi, precum Legea Culturii a Republicii Moldova, Legea Muzeelor, Legea privind Fondul Arhivistic al Republicii Moldova, Legea cu privire la activitatea arhitecturală, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020” și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, etc.

Pe profilul menționat, acest domeniu interacționează cu codurile naționale: Codul Civil, Codul Penal, Codul Vamal, Codul cu privire la contravențiile administrative, Codul Fiscal ș. a.

În cadrul legislației naționale mai există „[...] un șir de regulamente menite să implementeze actele legislative sau să reglementeze relațiile din domeniul protecției patrimoniului cultural” [9, p. 22].

Pentru sprijinirea acțiunilor de salvagardare a patrimoniului, Republica Moldova a ratificat un șir de convenții. Dintre cele mai importante menționăm Convenția europeană privind protejarea patrimoniului arheologic, Convenția UNESCO privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural, Convenția UNESCO privind salvagardarea patrimoniului cultural imaterial, Convenția UNESCO privind protecția și promovarea diversității de expresii culturale, Convenția-cadru europeană privind valoarea patrimoniului cultural pentru societate etc. În acest sens, autoritățile statului au încercat să armonizeze legislația națională la convențiile internaționale și să le implementeze conform competențelor autorităților executive. Chiar dacă legislația confirmă supremația tratatelor internaționale la care Republica Moldova a aderat, această clauză, de regulă, nu este aplicată fiindcă ratificarea actelor internaționale este urmată de obligația statului de a-și ajusta legislația națională – un lucru dificil de realizat. Astfel, constatăm că din cele 11 convenții din domeniul patrimoniului cultural semnate de Republica Moldova, doar Legea privind protejarea patrimoniului arheologic, aprobată de către Parlament, îndeplinește prevederile Convenției de la Valletta. Celelalte modificări legislative rămân în fază de proiect și intenție.

Cadrul legal atribuie autorităților administrației publice mai multe competențe în procesul de salvagardare, conservare și valorificare a patrimoniului național cultural. Prin urmare, pornind de la prevederile legii supreme a țării, Constituția Republicii Moldova, găsim stipulat în art. 59 că „protecția mediului înconjurător, conservarea și ocrotirea monumentelor istorice și culturale constituie o obligație a fiecărui cetățean” [1, Titl. II, cap. III]. Norma dată este enunțată ca principiu de bază care fundamentează activitatea sistemului administrației publice pe domeniul vizat. Astfel, Constituția atribuie responsabilitatea pentru protejarea patrimoniului cultural, în primul rând, cetățenilor săi, totodată, delegă competențe autorităților administrației publice, dar și obligații de a proteja patrimoniul natural și cultural. În această ordine de idei, suntem de acord cu teza că „patrimoniul cultural național este o expresie a interesului public general inducând responsabilitatea statului garantată prin constituție” [10].

Competențele autorităților publice privind protejarea și valorificarea patrimoniului cultural național sunt stabilite de către Guvern în colaborare cu Parlamentul, în conformitate cu legile Republicii Moldova. Împuternicirile privind întreținerea, utilizarea și amplasarea obiectelor și obiectivelor cu o valoare deosebită ale patrimoniului cultural național sunt stabilite, la propunerea Guvernului, de către Parlament, în baza avizelor comisiilor independente de experți, ținându-se cont de interesele integrității colecțiilor constituite istoricește, condițiile lor de păstrare și posibilitățile de acces la ele [11].

Parlamentul Republicii Moldova, în baza Legii privind ocrotirea monumentelor, dezvoltă politica statului privind salvarea, protejarea și conservarea monumentelor ce constituie patrimoniu cultural și natural, aprobă Registrul Național al Monumentelor, aprobă Programele de Stat și fondurile etc. În același timp, mai are competențe de aprobare a programului de stat privind ocrotirea, conservarea și restaurarea monumentelor; finanțarea acestui program și acordarea de subvenții nerambursabile de la bugetul de stat [12].

Guvernul elaborează politici concrete și eficiente în domeniul protejării patrimoniului cultural, întocmește și actualizează Registrul Național al Monumentelor. De asemenea, Organul executiv întocmește programul de stat privind ocrotirea, conservarea și restaurarea monumentelor, precum și finanțarea acestui program de la bugetul de stat.

Ministerul Culturii este autoritatea publică centrală de specialitate responsabilă pentru executarea



politicilor, strategiilor și a normelor specifice în vederea protejării patrimoniului cultural național. În conformitate cu legislația în vigoare, autoritatea publică centrală de specialitate vizată realizează diverse programe privind identificarea, documentarea, cercetarea, protejarea, conservarea, restaurarea și evaluarea obiectelor de patrimoniu [13]. La fel, elaborează și aprobă diverse regulamente în domeniul patrimoniului cultural național, dosare, certificate de recunoaștere a meritelor în domeniul dat, eliberează avize pentru documentația privind amplasarea și realizarea monumentelor. Întocmește norme și metodologii specifice, precum și monitorizarea respectării prevederilor legale în domeniu.

Totodată, Ministerul Culturii constituie arhivele de patrimoniu cultural imaterial în conformitate cu legislația în domeniul arhivelor și dezvoltarea capacităților celor existente, inaugurează programe de cercetare și de editare a colecțiilor patrimoniale specializate, inclusiv a materialelor audiovizuale reprezentative. Autoritatea publică vizată coordonează și monitorizează la nivel național, activitățile instituțiilor de stat cu atribuții în implementarea strategiilor, programelor și proiectelor de protejare a elementelor patrimoniului cultural, procesul de implementare a legislației privind protejarea patrimoniului cultural național. Concomitent, asigură îndeplinirea angajamentelor asumate prin tratatele internaționale referitoare la protejarea patrimoniului cultural (*de exemplu, cel imaterial*) la care Republica Moldova este parte și pregătește tineri specialiști în domeniu, inclusiv prin sistemul de învățământ specializat la nivel preuniversitar și universitar.

În procesul activității sale Ministerul Culturii monitorizează modul de implementare a legislației privind protejarea, conservarea, restaurarea și valorificarea patrimoniului arheologic. Inițiază diverse propuneri de perfecționare a cadrului legal național la tratatele internaționale în domeniul protejării patrimoniului cultural, realizează cooperări internaționale, proiecte și programe comune cu alte state sau cu organisme internaționale, vizând activitățile de protejare și, după caz, de salvagardare a patrimoniului cultural din țară. Asigură îndeplinirea angajamentelor asumate prin convențiile internaționale referitoare la protejarea patrimoniului arheologic la care Republica Moldova este parte [14].

În cadrul Ministerului Culturii sunt instituite mai multe agenții și comisii. Una dintre acestea este Comisia națională pentru salvagardarea patrimoniului cultural imaterial, organism științific specializat. Aceasta are competențe de coordonare a realizării politicii de stat în domeniul protejării patrimoniului cultural. O altă instituție de specialitate, subordonată Ministerului Culturii este Centrul național de conservare și de promovare a patrimoniului cultural imaterial, care asigură aplicarea politicilor de protejare în teritoriu, susține prin măsuri concrete viabilitatea patrimoniului cultural imaterial și transmiterea lui către tânăra generație, inventariază elementele acestuia, conservând informațiile pe diverse suporturi moderne.

Agenția Națională Arheologică reprezintă instituția publică specializată, care are competențe de realizare a politicii de stat în domeniul protejării și valorificării patrimoniului și siturilor arheologice.

Legislația Republicii Moldova obligă autoritatea publică centrală de specialitate competentă să nu admită nimicirea, înstrăinarea patrimoniului cultural fără de avizarea sa. Astfel, Ministerul Culturii asigură inspecția și controlul propriu al obiectelor de patrimoniu, de exemplu, la monumentele de for public înscrise în Registrul național al monumentelor de for public privind starea lor de conservare și respectarea avizelor de specialitate emise ș. a. [15]. La rândul său, Ministerul Mediului poartă răspundere pentru ocrotirea monumentelor patrimoniului natural al Republicii Moldova.

În contextul celor menționate, apreciem că statul garantează proprietatea și asigură, în conformitate cu cadrul normativ existent, protejarea bunurilor care fac parte din patrimoniul cultural al Republicii Moldova.

În cadrul activității sale autoritățile administrației publice centrale și cele locale au relații de colaborare și coordonare a activității pe anumite domenii. Acestea sunt responsabile, în condițiile cadrului normativ existent, de activitatea de salvagardare a patrimoniului cultural național.

Autoritățile administrației publice locale sunt exponentele legale ale comunităților deținătoare de patrimoniu. Ele sunt responsabile de acele obiecte de patrimoniu cultural care se află pe teritoriul unității administrativ-teritoriale unde acestea își desfășoară activitatea administrativă.

În cadrul administrației publice locale de nivelul II există direcții pentru cultură, arhitectură și mediu, practic, în fiecare raion și municipalitate, care elaborează politici în acest domeniu [9, p. 21]. În acest sens, consiliile raionale, Direcția municipală pentru cultură din Chișinău și Direcția municipală pentru cultură din Bălți supraveghează activitatea instituțiilor culturale locale.

Obiectivele principale ale acestor Direcții sunt de a asigura condiții necesare pentru dezvoltarea artei populare și meșteșugurilor tradiționale, a activităților culturale și de agrement, a realiza programe de conservare și promovare a culturii și artei în raioane și municipalități prin organizarea diferitelor evenimente culturale îndreptate spre conservarea și promovarea artei populare, grupurilor de amatori, expozițiilor de artă și meșteșugărit și de a prezenta către Ministerul Culturii și către consiliul raional/municipal a raportului anual privind activitatea sa și activitatea instituțiilor subordonate [16].

Conform legislației naționale în vigoare, competența consiliilor raionale, municipale, orășenești și comunale rezidă în elaborarea programelor privind identificarea, documentarea, ocrotirea, conservarea, transmiterea, promovarea, revitalizarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural de importanță locală. De asemenea, autorităților APL le sunt atribuite în competență întocmirea Registrului monumentelor de importanță locală. Pentru îndeplinirea programelor menționate, autoritățile administrației publice locale trebuie să prevadă în bugetele anuale mijloace pentru finanțarea sau cofinanțarea activităților de salvagardare a elementelor patrimoniului cultural, acordarea de subvenții nerambursabile de la bugetele locale. De facto, realitatea ne arată că în multe unități administrativ-teritoriale din republică, din cauza bugetelor austere și a potențialului economic limitat de dezvoltare, această clauză nu se întrunește sau se realizează parțial. De aceea, autoritățile locale beneficiază în acest scop de transferuri cu destinație specială de la bugetul de stat, în condițiile legii.

În domeniul patrimoniului cultural imaterial autoritățile administrației publice locale asigură viabilitatea creației tradiționale a comunităților în formele ei autentice și neschimbate, adoptă măsuri de recunoaștere din partea comunităților din care fac parte a cetățenilor care păstrează și transmit elemente de patrimoniu cultural imaterial publicului larg. În același timp, asigură protejarea formelor viabile ale expresiilor tradiționale, susțin purtătorii de patrimoniu de pe teritoriul administrat, contribuie la revitalizarea elementelor dispărute, importante pentru identitatea comunității, precum și dezvoltă inițiative comunitare privind protejarea și revigorarea formelor de viață tradițională, în special, a elementelor patrimoniului cultural imaterial, ce pot constitui o sursă de dezvoltare economică și socială la nivel local [17].

În vederea protejării patrimoniului arheologic autoritățile administrației publice locale dețin competențe în cooperarea cu organisme și instituțiile publice cu responsabilități în domeniul protejării patrimoniului arheologic pentru punerea în aplicare și urmărirea respectării deciziilor acestora. Ele asigură protejarea patrimoniului arheologic rezultat ca urmare a cercetărilor arheologice sistematice sau preventive și a descoperirilor arheologice întâmplătoare aflate pe terenurile proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale respective. Autoritățile APL cuprind în programele de dezvoltare economico-socială și urbanistică, respectiv de amenajare a teritoriului, obiective specifice privind protejarea patrimoniului arheologic etc. [18].

Totodată, autoritățile administrației publice, precum și titularii dreptului de administrare asupra bunurilor care constituie patrimoniul cultural al republicii se fac responsabili de protejarea împotriva oricăror acte care pot duce la degradarea, distrugerea, pierderea, sustragerea sau exportul lor ilegal, asigurându-le integritatea și securitatea prin intermediul altor autorități publice centrale de specialitate, așa ca Ministerul Afacerilor Interne, prin subdiviziunile sale desconcentrate în teritoriu, sau prin antrenarea unor servicii publice specializate în domeniul pazei și protecției obiectivelor de menire socială și culturală. În caz de conflicte armate, tulburări civile sau calamități naturale Ministerul Culturii colaborează cu Ministerul Apărării și Ministerul Afacerilor Interne în vederea stabilirii unor măsuri speciale de protecție a patrimoniului cultural. Astfel, statul garantează proprietatea și asigură, potrivit legii, protejarea bunurilor care se atribuie la patrimoniul cultural național.

**În concluzie,** protejarea patrimoniului cultural de către autoritățile administrației publice nu poate avea decât o abordare cu perspectivă globală, cu impact deosebit asupra politicilor de dezvoltare a teritoriului Republicii Moldova.

Considerăm că sunt necesare măsuri de reglementare juridică și organizatorică, de schimbare a atitudinii individuale și colective față de patrimoniul cultural, de promovare a interesului pentru salvagardare și conservare.

Protejarea patrimoniului cultural național trebuie să constituie o normă imperativă pentru toți cetățenii comunității, membri ai căreia sunt parte, iar statul prin cadrul său legal trebuie să asigure realizarea acestui deziderat.

Deși cadrul normativ legal atribuie suficiente competențe autorităților publice în domeniul protejării patrimoniului cultural, aspectul aplicativ al acestora lasă de dorit, în special cel de ordin financiar și material.

Urmând implementarea cadrului normativ legal statul are îndatorirea să prevadă structuri administrative încadrate corespunzător ca număr și pregătire profesională.

Remarcăm necesitatea îndeplinirii permanente și în condiții optime de către autoritățile administrației publice a tuturor obligațiilor de organizare, coordonare și control în domeniul protejării patrimoniului cultural atât la nivel central cât și la cel local.

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu schimbările și completările operate până la 15 iulie 2004). Chișinău, MOLDPRES, 2010.
2. Legea culturii nr. 413-XIV din 27.05.99, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 83-86/401 din 05.08.1999, art. 2.
3. Legea nr. 182 din 25/10/2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 828 din 09/12/2008, art.1, alin. (2).
4. Opreș I. Transmuzeographia, București, Ed. Oscar Print, 2000.
5. Ploșniță E. Patrimoniu și patrimoniologie în sistemul educațional al Republicii Moldova: actualitate și necesitate. În: Noi tendințe în protecția și promovarea patrimoniului cultural național și european, Materialele Conferinței științifice, 27-28 septembrie 2013, Chișinău, Ed. Pontos, 2013.
6. Legea privind protejarea patrimoniului cultural național mobil nr. 280 din 27.12.2011, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-84/270 din 27.04.2012, art. 2.
7. Cavruc, V., Postică, Gh. Salvagardarea patrimoniului cultural național al Republicii Moldova. În: Akademos nr. 2 (17), iunie 2010.
8. Ursu, V. Noi tendințe în promovarea patrimoniului cultural național și european, Chișinău, Ed. Pontos, 2013.
9. Musteață S. Patrimoniul cultural al Republicii Moldova – probleme de legislație și management, Patrimoniul cultural al Republicii Moldova: de la realitate la necesitate, Chișinău, Ed. „Continental Grup SRL”, 2011.
10. Comitetul național român ICOMS, Comunicat, Tezele patrimoniului cultural, 15 februarie 2015.
11. Legea culturii nr. 413-XIV din 27.05.99, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 83-86/401 din 05.08.1999, art. 17.
12. Legea privind ocrotirea monumentelor, nr. 1530-XII din 22.06.1993, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 15-17/23 din 02.02.2010, art. 11.
13. Legea privind ocrotirea monumentelor, nr. 1530-XII din 22.06.1993, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 15-17/23 din 02.02.2010, art. 55; Legea privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, nr. 58 din 29.03.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.76-80/255 din 20.04.2012, art. 13.
14. Legea privind protejarea patrimoniului arheologic nr. 218 din 17.09.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 235-240/738 din 03.12.2010, art.12.
15. Legea monumentelor de for public nr. 192 din 30.09.2011, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.197-202/569 din 18.11.2011, art. 13.
16. Council of Europe/ ERICarts, „Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe, 11th edition”, 2010.
17. Legea privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, nr. 58 din 29.03.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 76-80/255 din 20.04.2012, art. 18.
18. Legea privind protejarea patrimoniului arheologic nr. 218 din 17.09.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 235-240/738 din 03.12.2010, art.18.

# TRANSFORMAREA SERVICIILOR PUBLICE DE INTERES GENERAL ÎN SERVICII ELECTRONICE

**Viorica MOCREAC,**  
**doctorandă, Academia de Administrare Publică**

## SUMMARY

*Through the transformation of public services of general interest in electronic services, the free access of all citizens to the necessary infrastructure of the functioning of these services is ensured and embodies instruments, applications or solutions implemented by the central and local public administration, identifying a various category of services, which include the following elements: the properties of the service, the cost of the service, payment methods of the service by the users, the participants of the service (individual or trader), the authorization/security/visibility of the service, the content of the service and the extensibility of the service.*

Administrația publică este principala verigă și, implicit, cea mai responsabilă componentă a societății, chemată să asigure cadrul favorabil dezvoltării comunității, să realizeze servicii diversificate și de calitate pentru cetățeni, sectorul economic și cel social.

Înseși, serviciile, reprezintă o activitate umană, cu un conținut specializat, având ca rezultat efecte utile imateriale și intangibile, destinate satisfacerii unei nevoi sociale, care reprezintă ansamblul dorințelor a căror satisfacere este considerată de membrii unei colectivități ca fiind indispensabilă pentru asigurarea unui nivel și stil de viață în conformitate cu nivelul de dezvoltare și statutul grupului.

Prin urmare, administrația publică trebuie să ia măsurile pentru asigurarea cadrului optim de desfășurare a activităților pentru satisfacerea cerințelor actorilor implicați prin extinderea și modernizarea infrastructurii informaționale naționale, dezvoltarea de aplicații și servicii bazate pe convergența tehnologiilor informației, comunicațiilor cu media, care să permită informatizări omogene și coordonate ale instituțiilor din administrația publică centrală și locală, precum și îmbunătățirea serviciilor publice și realizarea interacțiunii societății civile cu administrația publică prin mijloace electronice adecvate.

Din punct de vedere material, serviciul public este o activitate de interes general care se desfășoară de administrația publică sau de către un particular autorizat în acest scop, iar din punct de vedere formal, serviciul public poate fi definit ca un ansamblu de structuri ale administrației publice sau de organisme private care desfășoară această activitate, astfel că administrația publică reprezintă ea însăși o rețea de servicii publice [7, p. 89].

Implementarea tehnologiilor informaționale în domeniu respectiv contribuie la îmbunătățirea acestora, eficientizează activitatea guvernării și facilitează participarea democratică, aducând guvernele mai aproape de cetățeni, și concomitent fiind puse bazele unei societăți informaționale, care determină evoluția globală a societății umane, din considerentul că tehnologiile moderne joacă un rol sporit în procesul de administrare, cetățenii având așteptări înalte de la guvernare, inclusiv în domeniul serviciilor publice informaționale [6, p.121].

Efectele informatizării societății constau în:

- reducerea efortului fizic, inclusiv în prelucrarea manuală a datelor;
- diminuarea efortului intelectual solicitat de diversele operații informaționale;
- reducerea, prin automatizarea activităților, a timpului de prelucrare a datelor și de transmitere a informațiilor;
- creșterea performanțelor prin îmbunătățirea calității și productivității prelucrării informației (exactitate, viteză de regăsire, capacitate ridicată de stocare);
- scăderea, pe termen lung, a costului proceselor de analiză și decizie;
- posibilitatea comunicării și informării on-line, independent de distanțele geografice, cu avantaje evidente asupra tuturor domeniilor de activitate (știință, educație, cultură, management, marketing, producție, comerț).

Tendința de informatizare a sistemului administrativ se realizează pe trei coordonate majore:

a) informatizarea activităților din instituțiile publice, care să conducă la o creștere a eficienței operaționale în cadrul organismelor administrației centrale și locale;

b) informatizarea serviciilor, având ca beneficiari cetățenii și agenții economici, fapt care implică adesea integrarea serviciilor prestate de organizații de servicii din administrația centrală și locală;

c) asigurarea accesului la informații prin tehnologia informațională pentru utilizatorii finali ai serviciilor administrației centrale [1, p. 14].

În cadrul procesului de dezvoltare a societății informaționale, statul are un triplu rol:

- acționând ca un catalizator, trebuie să conștientizeze mediul de afaceri și cetățenii cu privire la importanța și oportunitățile oferite de societatea informațională;

- în calitate de organism de reglementare, statul trebuie să asigure respectarea regulilor și dezvoltarea economică;

- în calitate de jucător major pe piață, statul trebuie să-și modernizeze propriile servicii și să îmbunătățească interacțiunea dintre sectorul public și cel privat [8, p. 523].

Prin transformarea serviciilor publice de interes general în servicii electronice se asigură accesul liber al tuturor cetățenilor la infrastructura necesară funcționării acestor servicii și implică anumite instrumente, aplicații ori soluții implementate la nivelul administrației publice centrale și, ulterior, locale [2, p. 664], fiind identificate diverse categorii de servicii și stabilite pentru fiecare serviciu următoarele elemente: proprietățile serviciului, costul serviciului, modalitățile de plată a serviciului de către utilizator, actorii serviciului (persoanele fizice sau agenții economici), autorizare/securitate/vizibilitate a serviciului, conținutul serviciului și extensibilitatea serviciului.

Sistemul informațional este cel care asigură funcționalitatea sistemului de conducere, prin realizarea cu plajului sistem decizional – sistem operațional, și cuprinde ansamblul metodelor, procedeele și mijloacelor de preluare, clasare, stocare, prelucrare, transmitere /difuzare și valorificare a datelor și informațiilor în vederea fundamentării și urmăririi deciziilor la toate nivelurile unei entități social-economice, oferind următoarele oportunități:

- pe termen scurt și mediu: îmbunătățirea eficienței serviciilor oferite și economii financiare realizate prin efectuarea tranzacțiilor zilnice în mod electronic;

- capacitatea de a perfecționa serviciile deja existente, în raport cu nevoile consumatorilor individuali (în special, la nivelul administrației publice locale);

- implementarea unor tehnici electronice capabile să asigure transparența funcționării instituțiilor publice [2, p. 667].

Managementul în administrația publică este puternic influențat de presiunea solicitărilor permanente care vin din partea cetățenilor, a partenerilor sociali. De aceea este necesară înțelegerea de fond a aserțiunii după care administrația publică se află în slujba cetățenilor. Pentru a putea gestiona această presiune, managerii au datoria să procedeze în următoarea manieră: să aibă la bază programe din diferite domenii ale administrației publice; să pună la dispoziția cetățenilor informațiile de clarificare a unor probleme; să organizeze bine și profesionist compartimentele de relații publice și relații cu publicul; să construiască inteligent imaginea care să-i reprezinte; să organizeze periodic întâlniri cu cetățenii și beneficiarii unor reglementări pentru clarificările corespunzătoare [3, p. 201].

Implementarea și aplicarea serviciilor informaționale electronice în domeniul serviciilor publice favorizează accesul persoanelor la informație, a cărei calitate este influențată de o serie de factori, printre care se numără: dinamismul, oportunitatea, multilateralitatea, realismul și specificitatea [4, p. 53], având ca finalitate reducerea birocrăției și a corupției în activitatea autorităților administrației publice, precum și eficientizarea activității acestora prin optimizarea utilizării resurselor materiale și umane, a timpului prestării serviciilor.

În același context, s-a menționat că printre obiectivele informatizării în administrația publică sunt: a) reducerea cheltuielilor publice, combaterea birocrăției și a corupției la nivelul instituțiilor publice; b) creșterea gradului de transparență a modului de utilizare și administrare a fondurilor publice; c) îmbunătățirea accesului la informații și servicii publice în conformitate cu legislația privind protecția datelor cu caracter personal și liberul acces la informațiile de interes public; d) eliminarea contactului direct între funcționarul de la ghișeu și cetățean sau agentul economic; e) furnizarea de informații și servicii publice de calitate prin intermediul mijloacelor electronice; f) întărirea capacității administrative a instituțiilor publice de a-și îndeplini rolul și obiectivele și de a asigura furnizarea, într-o manieră transparentă, de informații și servicii publice; g) promo-

varea colaborării dintre instituțiile publice pentru furnizarea de servicii publice prin mijloace electronice; h) redefinirea relației între cetățean și administrația publică, respectiv între mediul de afaceri și administrația publică, în sensul facilitării accesului acestora la serviciile și informațiile publice, prin intermediul tehnologiei informației; i) promovarea utilizării Internetului și a tehnologiilor de vârf în cadrul instituțiilor publice [3, p. 204].

Rolul sistemului informatic al managementului public este pus mai bine în evidență de funcțiile pe care le îndeplinește.

a) funcția informațională, conform căreia sistemul informatic trebuie să asigure decidenților informațiile necesare fundamentării deciziilor administrative curente și de perspectivă;

b) funcția de documentare administrativă, care constă în capacitatea sistemului informatic de a stoca informații, necesare documentării pentru fundamentarea deciziilor corespunzătoare;

c) funcția operațională, care asigură operaționalizarea ansamblului de informații, circuitelor și fluxurilor informaționale existente în cadrul sistemului informatic al managementului public [5, p. 311].

Fondul Național de Date Geospațiale, parte integrantă a Sistemului Informațional Geografic Național, constituie un pas important al autorităților naționale în procesul de instituire și gestionare a datelor geospațiale, dar și o aliniere la standardele europene cu privire la evitarea duplicării diverselor date în procesul de culegere și producere a lor, privind calitatea aerului, a apelor, a solurilor, biodiversitatea, acoperirea terestră, rețelele de transport, hidrografia, altitudinea, geologia, repartizarea populației sau a speciilor, habitaturi, situri industriale sau zone de risc natural.

Respectivul F.N.D.G., care este alcătuit din documente originale întocmite în rezultatul activității organizațiilor specializate, indiferent de apartenența lor departamentală și sursele de finanțare, în timpul executării lucrărilor: astrono-geodezice, gravimetrice, de bază, de nivelment, geodezice, topografo-geodezice și topografice, aerofotografice, de cartografiere a teritoriului, de filmare cosmică și sondaj cosmic în scopuri cartografice, de elaborare și pregătire pentru editare a hărților topografice, geografice cu caracter general, tematice, informatice și altor hărți și atlase, constituie un rezultat al unui eficient proces de implementare și aplicarea serviciilor informaționale electronice în domeniul relațiilor funciare și cadastru, iar ca finalmente favorizează modernizarea serviciilor publice și asigură accesul persoanelor la informație, al cărei calitate este influențată de o serie de factori, printre care dinamismul, oportunitatea, multilateralitatea, realismul, specificitatea.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Androniceanu A. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementărilor în instituțiile publice din România. În revista „Administrație și management public,” nr. 1, 2003, p. 6-19.
2. Cioc M. Căi de acțiune în vederea modernizării serviciilor publice din România folosind tehnologii ICT. În: Analele Universității din Oradea, Fascicola Științe Economice. Oradea, 2007, p. 664-669.
3. Gărăiman D. Repere privind eficientizarea administrației publice prin informatizare. În: „Revista de Științe Juridice,” nr. 4 din 2006, p. 198-204.
4. Iordan N. Managementul serviciilor publice locale. București: C. H. Beck, 2010, 224 p.
5. Munteanu V. A. Management public local. Iași: Tipo Moldova, 2003, 366 p.
6. Ștefanița A. Practici de elaborare a politicilor de prestare a serviciilor publice informaționale în cadrul spațiului administrativ european. În revista „Administrarea Publică,” nr. 4, din 2012, p. 117-121.
7. Trăilescu A. Drept administrativ. Tratat elementar. București: Editura ALL Beck, 2002.
8. Vătușiu T. Aspecte privind implementarea politicii europene în domeniul comunicațiilor și tehnologiei informaționale. În: Revista „UCB,” nr. 1 din 2007, p. 523-526.



# ROLUL DISCIPLINELOR SOCIOUMANISTE ÎN PREGĂTIREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

**Alina SEVERIN,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This article aims to highlight the role of the process of training of civil servants – socio-humanistic training of civil servants, as at present, when democratization of society represents a primary social value, the problem of preparing professional cadres for all spheres of social life-political, economic and cultural imperative becomes a time. In the transition period from a perspective totally changed regarding the human qualities and of life, from the perspective of the affirmation of new social values it is necessary to elaborate a new concept, a new vision of social ethics and convieșuirii on the role of civilized behavior in relationships between people, on the preparation of conceptual, social-political and cultural, including civil servants.*

Articolul dat are drept scop evidențierea rolului procesului de pregătire profesională a funcționarilor publici - pregătirea socioumanistă a funcționarilor publici, deoarece la etapa actuală, când democratizarea societății reprezintă o valoare socială primordială, problema pregătirii cadrelor profesionale pentru toate sferele vieții social-politice, economice, culturale devine un imperativ al timpului.

Astfel, în perioada de tranziție, dintr-o perspectivă total schimbată vizând calitățile umane și ale vieții, din perspectiva afirmării noilor valori sociale este necesar de elaborat o nouă concepție, o nouă viziune asupra eticii convieșuirii sociale și asupra rolului comportamentului civilizat în raporturile dintre oameni, asupra pregătirii conceptuale, social-politice și culturale, inclusiv a funcționarilor publici.

În această ordine de idei, putem menționa că funcționarul public modern trebuie să reprezinte un model și să exprime prin modalitățile și tehnicile de înțelegere, interpretare, evaluare a faptelor și evenimentelor, sistemele tipice de acțiune; sistemele de securitate individuală; interiorizarea normelor și prescripțiilor culturilor; convingerile, atitudinile, modalitățile de abordare a problemelor fundamentale ale existenței. El trebuie să devină o adevărată personalitate.

Nota de calitate adăugată acestei personalități corespunde apelativului de „valoare supremă”: „Spun și regii, spun și magii, că din câte le avem pe lume, personalitatea este binele suprem” (Goethe, Faust) [1]. Funcționarul public este, în primul rând, o personalitate socială, adaptat condițiilor mediului, caracterizat prin disponibilitatea socială pozitivă.

Prin urmare, putem remarca că individul nu devine persoană decât în cadrul societății, el este marcat și de transmiterea socială și se socializează din ce în ce mai mult. Problema importantă pentru noi este de a ști cum, prin ce proces se stabilesc raporturile între aspirațiile lui personale și cele care se manifestă în grupurile sociale de care aparține și-n societate.

Cu toate acestea, mai multe tipuri de modalitate pot fi luate în considerare, cea mai importantă este cea profesională: ascendentă, laterală ori descendentă. Faptul de a putea ori nu să treacă de anumite niveluri ale ierarhiei în sfera economică, politică sau socioculturală în care activează și sporește sau limitează așteptările și aspirațiile unui individ, personalitate, funcționar. Aspirațiile sunt dependente de mobilitatea în spațiul concret și contribuie la dezvoltarea mobilității profesionale.

Totuși trebuie de specificat că printre formele de manifestare a personalității sociale este moralitatea acestei personalități, înțeleasă nu atât ca un sistem de calități morale care relevă pe om odată și pentru totdeauna, cât, îndeosebi, ca un sistem al personalității cu o cultură generală, cu trăsături care îl prezintă în calitate de subiect - ctitor, fondator și valorificator al valorilor sociale și morale ale ființei sale.

În cele din urmă, o interpretare asemănătoare este dată de I. Grigoraș care menționează că personalitatea morală reprezintă valoarea supremă a omului și criteriile definitorii ale acestei personalități sunt următoarele:

a) identificarea personalității cu ființa morală a omului sau cu unele trăsături morale, precum demnitatea, dreptatea, hărnicia;

b) aprecierea socială privind activitatea și valoarea sociomorală a individului, deci recunoașterea morală a personalității;

c) criteriul voinței: deliberare, scop, organizare a forțelor, mobilizare și angajare a altora;

d) criteriul caracterului; cine are caracter înalt pozitiv este o adevărată personalitate morală și socială [2].

De asemenea, trebuie de menționat că la momentul actual personalitatea morală și socială este oglindirea omului în societate, valoarea recunoscută a individului, validarea sa prin aprecierea celorlalți. În sistemul personalității funcționarului public un loc important îl ocupă construcția specifică a mecanismelor de comandă și control asupra motivelor, scopurilor și mijloacelor comportamentelor.

Astfel, capacitatea de autocontrol, de echilibrare a tendințelor intime cu așteptările celorlalți, de evaluare critică a situațiilor, de subordonare a dorințelor personale celor ale comunității, conferă funcționarului calitate de maturitate socială și profesională. Această maturitate se formează prin implicare, participare socială, prin interacțiune, informare și învățare socială.

Cu toate acestea, în Republica Moldova, conform principiilor învățării, se pot achiziționa tipuri complexe de reacții, ce determină caracteristicile personalității: motive, procese de control, mecanisme de realizare. Învățarea se referă atât la achiziții colective, la matricea culturală, cât și la experiențele individuale, realizate de fiecare om. Prin dobândirea unui comportament cu o semnificație socială putem vorbi de o anumită dimensiune a personalității.

În acest context, putem constata că funcționarul public este dator să se conducă în activitatea sa de acele principii care să asigure armonia relațiilor dintre putere și societatea civilă. În acest sens este binevenită „formula” lui D. Gusti: „Binele moral nu privește interesele indivizilor, ci interesul colectivității. Morala începe din momentul în care individul săvârșește binele pentru alții, pentru societate. Chiar când acțiunea se referă la persoana proprie, dacă slujește și interesul colectivității, poate fi un bine moral. Dacă mă desăvârșesc ca să fiu folositor oamenilor și societății din care fac parte, întreprind un act moral.” [3]

Deci interesele, necesitățile, valorile umane se manifestă și se maturizează într-un sens superior al vieții, în modele originale de autoproiectare și creativitate, în cultura relațiilor interumane convertită în comportament de înaltă ținută axiologică. Competența profesională și culturală trăită trebuie să devină axe ale eu-lui funcționarului public, personalitate care trebuie și poate să contribuie la accelerarea reformelor social-politice, economice și culturale de care are nevoie societatea noastră.

În această ordine de idei, un rol important în pregătirea funcționarilor publici îl au științele socioumanistice. Viața a dovedit că fără o cultură generală este imposibil să se cultive toate facultățile, să se faciliteze adaptarea individului la mediu și la împrejurări. Pregătirea profesională în domeniul administrării publice nu se realizează de la sine, ci presupune o deosebită receptivitate față de nou, debarasarea de practicile învechite, preocuparea perseverentă pentru a promova tot ceea ce este înaintat și contribuie la procesul social.

Prin urmare, științele socioumanistice au drept scop dezvoltarea la cei instruiți a calităților necesare unui specialist în relațiile interumane, să se acorde posibilitatea de a însuși astfel de discipline, cum ar fi politologia, filozofia, psihologia, sociologia, etica comunicării, filozofia culturii etc.

Deci pregătirea sociopolitică, psihologică, conceptuală a funcționarilor publici va contribui la formarea unor calități specifice destinate ridicării randamentului activității lor. [4] Practica a dovedit că de o deosebită autoritate în rândul populației se bucură funcționarii care au o pregătire socioumanitară, cunosc istoria neamului, limba, obiceiurile și tradițiile, având un cuget rațional, o mentalitate realistă și o cultură înaltă. Aceste discipline contribuie la cultivarea calităților ce țin de conexiunea relațiilor interumane, de problemele omului, culturii sale.

În așa fel, datorită unei pregătiri socioumane profunde, funcționarul public va putea da un răspuns la problemele și aspirațiile cetățeanului:

- va contribui la tratarea și vindecarea stărilor de dezechilibru social și emotiv, va promova ideea educației în vederea sănătății mintale în micro- sau macrogrupul social;

- în centrul preocupărilor sale să se bazeze pe principiile demnității (o aspirație prea adesea ignorată), atitudine și conduită de respect pentru om și omenie, ce va opune egoismului care implică dispreț față de semenii;

- va evalua intelectul prin autoperfecționare, cunoștințe sigure asupra vieții, comprehensiunea realității a ambianței umane etc.;

- va educa responsabilitatea, necesitatea de a realiza în practică cele promise cetățenilor în programul electoral etc.;

- va promova o conduită morală, care va impune respectul celor din jur, asigurând prestigiul omului în societate, stimulând o conduită inteligentă, o cultură umană sănătoasă;

- prin pregătirea socioumanistă va deveni o individualitate, care va prezenta o sinteză unică a funcțiilor de cunoaștere, operaționale și axiologice, organizate ierarhic și va contribui la procesele de transformare, de evoluție, de autorizare a indivizilor în interacțiunea cu mediul, societatea.

În acest context, putem spune că necesitatea pregătirii profesionale a funcționarului public depinde de o dublă mobilitate:

a) capacitatea de a însuși și a aplica în practică cunoștințele ce țin de pregătirea socio-umanistică;

b) de pregătirea specială profesională. [5]

Îmbinarea acestor componente duce la formarea mobilității sociale, care asigură o competență profesională și chiar socială. Diferența dintre instruirea adevărată și cea aparentă se vede atunci când omul are un bagaj de cunoștințe dobândite de generațiile precedente și nu mai încearcă să-și perfecționeze cunoștințele, abilitățile, deprinderile.

În mod asemănător, se consideră că doar a „învăța” înseamnă nu altceva decât a gândi, a folosi noile cunoștințe în activitatea practică. Omul instruit, omul cult, folosind cunoștințele în activitatea practică, devine un profesionist care își verifică în permanență veridicitatea cunoștințelor și abilităților practice. Științele socio-umane anume contribuie la penetrarea în esență a fenomenelor, deoarece intelectul dezvoltat, cu o cultură politică și morală, cu o pregătire conceptuală va pătrunde în esența fenomenului, evenimentului, problemei.

**În concluzie**, procesul de învățare - formare a indivizilor, evoluția merge de la cultura generală, care reprezintă fundamentul oricărei formații culturale și profesionale, trece prin cultura profesională, în sensul larg al cuvântului, pentru a se fixa în cultura de specialitate. Eficiența sintezei dintre pregătirea socioumanistică cu cea specială, profesională contribuie la dezvoltarea calităților umane, competenței profesionale și sociale, la formarea „omului de omenie”.

Deci competența profesională și socială se preia prin învățare și din experiența înaintașilor, iar cultura săvârșește acea îngemănare dintre competență și performanță.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Bogathy Zoltan. Manual de psihologia muncii și organizaționale. Editura Polirom, Iași, 2004.
2. Constantin Ticu, Stoica Ana. Managementul resurselor umane. Editura Institutului European, Iași, 2002.
3. Cristea Sorin. Fundamentele științei educației. Teoria generală a educației. Ch.: Litera, 2003.
4. Havârneanu C. Cunoașterea psihologică a persoanei. Ed. Polirom, Iași, 2000.
5. Nicolescu O. Managerii și managementul resurselor umane. București, 2004.

# RISCURILE CORUPȚIEI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

**Daniel BLIORȚ,**  
*master în sociologie, Iași, România*

## SUMMARY

*It is recognized that corruption is a phenomenon that is worldwide spread and which can interfere with the public administration systems. The corruption is defined as the abuse of power followed by personal advantages.*

*What make the corruption dangerous for the different kind of societies, especially for those who are in process of developing, is the fact that it opens the way for totalitarianism and undermines the idea of public administration at a central and local level.*

*It is very important to fight against corruption because it destroy the political and social life. It is necessary a to prevent and minimize corruption in our country and all over Europe.*

Corupția este un fenomen mondial și a-l restrânge la țările în dezvoltare ar însemna luarea unei atitudini inacceptabil de optimiste, deoarece aceasta tinde să se extindă și să afecteze în profunzime sistemele de administrație publică. Beneficiarul direct al acestui fenomen este crima organizată care, cu ajutorul unor funcționari, aflați pe statul de plată al sistemului public, caută să obțină influență asupra autorităților. Niciun sector nu este în afara acestor practici corupte sau quasicorupte. *Transparency International*, o organizație care a declarat război corupției, publică periodic un rating al țărilor lumii, în care apreciază corupția pe o scară de la 1 la 5.

În primul rând, am putea defini corupția ca fiind abuzul de putere în urma căruia se înregistrează beneficii sau avantaje personale. Această putere se poate, dar nu este obligatoriu, să se regăsească în domeniul public. În afară de bani, beneficiile pot lua forma protecției, a tratamentului preferențial, a promovării etc. O abordare diferențiată arată o mare varietate de valori, de la o cultură la alta, după care fenomenul este judecat. În unele culturi, cadourile și favorurile personale reprezintă o parte a codului nescris de conduită. În altă parte, o persoană care dorește să-și exprime recunoștința pentru asistența profesională, poate ajunge repede în disgrație, trăgând după ea și beneficiarul. Dacă unele țări permit deducerea mitelor din impozite sub denumirea de *cheltuieli de funcționare* sau *cheltuieli speciale*, altele, ca SUA, au legislație anticorupție.

Corupția, așadar, include patru caracteristici majore:

- abuzul de putere;
- avantajele rezultante atât pentru participanții activi, cât și pentru cei pasivi;
- efecte indezirabile asupra terților;
- secretul tranzacției.

Trebuie precizat că nu toate afacerile sunt susceptibile de corupție. Experiența arată că firmele de construcții care se specializează în infrastructură sau alte firme implicate în proiecte la scară largă sunt cele mai vulnerabile, mai ales atunci când decizia apasă pe umerii unui număr restrâns de oameni. Companiile cu produse necompetitive sunt mai predispuse să apeleze la corupție decât cele cu produse și servicii excelente. În ceea ce privește țările în curs de dezvoltare și cele aflate în proces de tranziție de la o formă de guvernare la alta, se poate afirma că, într-adevăr, corupția se manifestă mai des, dar aceasta nu înseamnă că ea este generalizată.

În practică putem identifica mai multe forme de corupție în funcție de consecințe, gradul de implicare a unuia sau mai multor funcționari, sumele, avantajele implicate.

*Corupția minoră* se manifestă prin plăți mici menite să determine o persoană cu capacitate de decizie să aibă grijă ca procesul respectiv să se desfășoare într-o perioada rezonabilă de timp. Are ca punct de pornire faptul că, în absența acestor plăți, nu ar fi nicio evoluție sau procesul ar fi întârziat peste limita suportabilității. Cuvântul *minor* se referă la valoarea plății și la mărimea obligației pe care aceasta o cum-pără. Într-o societate săracă succesul în bătaia supraviețuirii de la o zi la alta este dat de recurgerea la

practici, la care cetățenii nu ar apela, dacă ar duce-o mai bine. Din acest punct de vedere, *corupția minoră* apare ca o strategie defensivă, obligatorie pentru supraviețuire. Cercetările arată că, în astfel de societăți, fără a cultiva relații de prietenie prin mici atenții, oficialii ar putea întârzia procedurile la nesfârșit. Dimpotrivă, astfel de intervenții au un efect imediat asupra rapidității cu care sunt rezolvate cererile la nivel administrativ. Totodată, trebuie subliniat că cineva care vrea să reziste ferm cererilor se va confrunta cu nenumărate obstacole în calea rezolvării problemelor.

*Marea corupție* implică clasa politică și economică ce abuzează de privilegiile sale, îmbogățindu-se în detrimentul restului societății. Fiecare participant are un interes major. Furnizorul vinde bunuri și servicii la prețuri nejustificate, în timp ce clientul este răsplătit în forma comisioanelor ilegale. Cele mai multe dintre aceste investiții sunt relativ inutile, prost adaptate, colosal de scumpe. În toate cazurile, tranzacțiile sunt perfect legale. Natura ilicită a acestor operațiuni este dată de faptul că având resurse limitate, funcționarii ar trebui să apere interesul public. Din motive care se reduc la interesul personal, aceștia, în loc să aleagă varianta optimă pentru societate în ansamblu, implementează varianta cea mai costisitoare. Dimensiunile exagerate, complexitatea tehnologică, lipsa infrastructurii sau chiar inutilitatea acelor proiecte generează ineficacitatea lor. Din moment ce comisioanele sunt ridicate și, bineînțeles, nedecarate, dauna în avutul public este proporțional de mare.

Deși fenomenul corupției are loc la scară mondială, el reprezintă o problemă mult mai gravă în țările aflate în tranziție, în plin proces de reformare și restructurare.

Lucrările de specialitate subliniază efectele negative, la nivelul profund al societății, pe care le generează acest fenomen complex:

- comportamentul corupt deschide drumul pentru regimuri totalitariste. Mecanismul este simplu: prin expunerea clasei corupte și prin dorința de a-i pedepsi pe aceștia, noii justițieri primesc marca legitimității;

- odată cu generalizarea fenomenului, se pune semnul egalității între corupție și statutul de funcționar public. Urmarea imediată este resemnarea și fatalismul în rândul oamenilor obișnuiți care nu mai sancționează fenomenul, întărindu-se convingerea că, până la urmă, este o stare de normalitate.

Realitatea în astfel de societăți este caracterizată de următoarele situații de fapt: instituții publice nedezvoltate, elite puține și diferențe enorme între venituri - odată cu acestea venind și posibilitățile de a exercita sau a manifesta autoritate. Obișnuința populației de a se confrunta cu fenomenul corupției duce la distrugerea oricărui sentiment de corectitudine. Relațiile între oameni ajung să fie determinate de pre-dispoziția de a corupe și de a fi corupt, iar practica corupției prevalează intereselor comunității. Dezavantajați sunt cei săraci sau cinstiți, care din diferite motive nu pot sau nu vor să se adapteze fenomenului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Tiberiu Brăileanu. Noua economie, sfârșitul certitudinilor. Editura Institutului European, Iași, 2001.
2. Alexandru Folescu. Programe regionale de management și dezvoltare. Curs, partea I, Iași, 2004.
3. Legea României nr. 151 din 15/07/1998, completată cu Ordonanța nr. 27 din 30/01/2003 și Legea României nr. 256 din 10/06/2003.

# INTEGRAREA ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ – ȘANSĂ DE MODERNIZARE ȘI CONSOLIDARE A CAPABILITĂȚILOR ARMATEI NAȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA

**Alexandru DRĂGULEAN,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In the context of Moldova's aspirations for integration into European structures, the transformation and modernization of the National Army is a natural necessity arising from the new strategic guidelines, the changes in the security environment and the necessity to achieve interoperability with the armed forces of Member States of the European Union. The Republic of Moldova should see the relationship with the European Union a significant opportunity to overcome stagnation and to achieve the aspirations of the modernization. EU integration will ensure safe from instability and turmoil in the rest of the world. One of the main conclusions of this article is that military reform is a natural necessity for an advanced security system.*

Începutul mileniului al III-lea, grație evenimentelor geopolitice majore care s-au desfășurat în spațiul european, a pus tot mai mult în evidență pentru principalii actori statali ai bătrânului continent importanța crescută a domeniului de securitate și apărare. Această constatare se datorează și faptului că ultima perioadă se caracterizează prin cele mai rapide și spectaculoase schimbări din evoluția omenirii, ca urmare a modificărilor de esență în plan tehnic, social, economic, informațional, educațional, cultural, militar și politic.

Astfel, în contextul aspirațiilor de integrare a Republicii Moldova în structurile europene, procesul de transformare și modernizare a Armatei Naționale reprezintă o necesitate firească, care decurge din noile orientări strategice, modificările mediului de securitate și realizarea interoperabilității cu armatele statelor-membre ale Uniunii Europene.

Pe parcursul ultimului deceniu Republica Moldova a realizat multe progrese în relația sa cu Uniunea Europeană. În acest sens, Armata Națională și-a intensificat eforturile în vederea îndeplinirii angajamentelor asumate, reieșind din faptul că gestionarea proceselor administrative va viza transpunerea acquisului comunitar, fapt care va avea ca consecință o revizuire profundă a structurilor și a stilului de lucru în cadrul Ministerului Apărării.

Armata Națională a Republicii Moldova reprezintă o importantă instituție a statului, investită cu misiuni complexe de apărare a independenței, suveranității, integrității și unității teritoriale a țării și garantarea democrației constituționale în țară. În plus, prin aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană, vor spori responsabilitățile sale în domeniul securității regionale și nu numai. Ca urmare, Armata Națională va trebui să fie capabilă să îndeplinească atât misiunile constituționale ce îi revin în plan intern, cât și gama de misiuni internaționale diverse – de la cele de natură umanitară la cele privind managementul crizelor și combaterea terorismului internațional.

În acest context, este evident că Armata Națională va trebui să treacă printr-un amplu și complex proces de reformă, pentru a se transforma într-o instituție modernă, compatibilă cu cerințele statutului de membru al Uniunii Europene, dar și cu mutațiile produse în toate sectoarele de activitate din societatea moldovenească. În acest mod, Armata Națională va fi capabilă să răspundă mai bine obiectivelor pe care țara noastră, ca stat suveran și, în același timp, membru UE, și le va fixa.

Problema rolului armatei în asigurarea securității naționale este una fundamentală atât pentru știința politică contemporană, cât și pentru realitățile social-politice interne și internaționale de ultimă oră.

Interesele și obiectivele de securitate și apărare ale Republicii Moldova, precum și misiunile armatei în actualul context geopolitic, impun un puternic proces de restructurare calitativă și cantitativă a resurselor umane, care va culmina cu profesionalizarea Armatei Naționale. Totodată, este necesar de atras atenția asupra necesității continuării procesului de modernizare a managementului resurselor umane din Arma-



ta Națională și realizării modificărilor legislative care să acorde cadrelor militare un statut similar celor din armatele statelor UE, ceea ce va aduce un plus de cunoaștere, va facilita înțelegerea la un nivel superior al problematicei respective și va avea relevanță pentru perfecționarea activităților din domeniul resurselor umane.

Obiectivele transformării Armatei Naționale vor trebui să fie îndeplinite prin implicarea tuturor factorilor decizionali, la nivel strategic, operativ și tactic și vor avea impact asupra tuturor domeniilor de activitate ale acestei structuri militare. Principiul de acțiune trebuie să se bazeze pe concentrarea eforturilor pentru îndeplinirea obiectivelor specifice pentru fiecare domeniu și pentru fiecare etapă în parte. Fazele de implementare a fiecărui obiectiv vor avea, în principal, următorul parcurs: elaborarea conceptelor, elaborarea cadrului normativ care să asigure punerea în aplicare a acestora, experimentarea, implementarea propriu-zisă, precum și adaptarea continuă a conceptelor la elementele de noutate ce apar.

Prin urmare, în conformitate cu opțiunea politică fundamentală a Republicii Moldova de integrare în structurile europene de securitate, Ministerul Apărării va continua cu fermitate procesul de restructurare și modernizare a Armatei Naționale, urmărind derularea acțiunilor și a măsurilor stabilite pentru realizarea lor.

Respectiv, în primul rând, se impun transformări în domeniul managementului resurselor de apărare. Optimizarea managementului resurselor pentru apărare reprezintă obiectivul general al transformării în acest domeniu.

Pe termen scurt, trebuie să se realizeze perfecționarea mecanismelor de planificare integrată a apărării, ca atribut și componentă esențială a controlului civil în armată, prin definitivarea responsabilităților structurilor implicate în domeniile planificării apărării și prin integrarea în sistemul de planificare, programare, bugetare și evaluare a tuturor domeniilor de planificare a apărării.

Pe termen mediu, se va urmări îmbunătățirea capacității de reacție a sistemului de planificare a apărării, pentru a furniza, în timp scurt, variante de soluționare, care să sprijine procesul decizional, la apariția unor solicitări suplimentare, neplanificate sau a unor constrângeri bugetare. De asemenea, se va urmări optimizarea sistemului de planificare, programare, bugetare și evaluare în Ministerul Apărării, precum și informatizarea sistemului de management al resurselor pentru apărare, prin interconectarea categoriilor de forțe ale armatei și a structurilor centrale ale Ministerului Apărării cu responsabilitate în domeniu, la o bază de date unică.

Pe termen lung, obiectivul urmărit va fi informatizarea completă a sistemului de management al resurselor pentru apărare, prin interconectarea structurilor până la nivel batalion (inclusiv) la o bază de date unică, cu posibilitate de informare și analiză în timp real.

În ceea ce privește transformarea în domeniul resurselor umane, scopul fundamental al acestui proces îl constituie realizarea unui management performant al resurselor umane profesionalizate ale apărării, în acord cu nevoile procesului de restructurare, reducere și operaționalizare ale structurilor Armatei Naționale, în scopul asigurării interoperabilității în acest domeniu cu armatele statelor-membre ale UE.

Obiectivul general al Armatei Naționale în domeniul resurselor umane îl reprezintă dezvoltarea unui sistem modern de management al acestora, capabil să asigure menținerea competitivității structurii militare pe piața forței de muncă, creșterea gradului de corespundere a calității personalului la misiunile specifice, amplificarea capacității de reacție sistemică la solicitările mediului de securitate și apărare.

Procesul de transformare în domeniul resurselor umane va urmări îndeplinirea următoarelor obiective specifice:

- a) restructurarea efectivelor pe categorii de personal;
- b) modernizarea managementului resurselor umane în Armata Națională;
- c) remodelarea învățământului militar.

Referindu-ne la transformarea în domeniul majorării nivelului de calitate a vieții personalului Armatei Naționale, obiectivul general îl constituie asigurarea unui nivel similar cu cel existent în alte armate ale statelor-membre ale UE.

În domeniul creșterii calității vieții personalului, în prima etapă, efortul se va concentra pe crearea cadrului normativ pentru asigurarea unor condiții optime de muncă și instruire, pe îmbunătățirea condițiilor de trai, pe recuperarea, recreerea și refacerea fizică și psihică a personalului care a participat la misiuni în afara teritoriului național, precum și pentru sprijinul familiilor militarilor.

În etapele următoare se va urmări punerea în aplicare a cadrului normativ creat în prima etapă. Prin aceasta se va asigura dezvoltarea și consolidarea unei calități a vieții personalului militar care să ofere atât atractivitate materială, cât și posibilitatea de a avea performanțe și satisfacții profesionale. De asemenea, se vor intensifica măsurile privind îmbunătățirea asistenței medicale acordate personalului Armatei Naționale și familiilor militarilor, precum și de îmbunătățire a climatului organizațional în armată.

Transformarea în domeniul managementului financiar-contabil va viza crearea unui sistem financiar-contabil capabil să asigure și să utilizeze, în volumul solicitat și la momentul oportun, resursele financiare aferente desfășurării acțiunilor militare, precum și informațiile contabile și financiare necesare comandanților pentru adoptarea deciziilor.

Cu referire la transformarea în domeniul informațiilor pentru apărare, menționăm că scopul determinant al activității de informații pentru apărare este și va rămâne realizarea superiorității informaționale, prin obținerea, prelucrarea și furnizarea de produse finite de informații (intelligence) către autoritățile decizionale naționale și cele partenere.

Integrarea în Uniunea Europeană va impulsiona transformări în ceea ce privește conducerea militară în Armata Națională. La momentul actual aceasta se organizează și se exercită la nivelurile de responsabilitate strategic, operativ și tactic, în domeniile administrativ și operațional de către structurile stabilite conform legii. Conducerea militară a Armatei Naționale se integrează în sistemul general de conducere al apărării realizat de autoritățile abilitate ale statului în baza Constituției și legislației în vigoare și se interrelaționează cu celelalte instituții publice cu atribuții în domeniul apărării și cu organizațiile internaționale cu rol în domeniul securității și apărării la care Republica Moldova este parte.

Transformarea în domeniul conducerii, comenzii și controlului se va realiza prin remodelarea structurii de conducere, comandă și control existente în scopul optimizării actului decizional-acțional. În acest sens, structura de comandă și control a Armatei Naționale va trebui să asigure o conducere eficientă a forțelor pe timp de pace, adaptarea cu ușurință a sistemului de conducere în situații de criză, la declararea stării de urgență, de asediu sau de război, aplicabilă atât pentru conducerea forțelor în misiuni de apărare națională, pe timp limitat, cât și pentru conectarea la un comandament aliat pe teritoriul național sau în afara acestuia, realizarea planificării, organizării, execuției și controlului într-un sistem integrat, logic și coerent.

Remodelarea structurilor de conducere, comandă și control se va realiza în concordanță cu evoluția structurii de forțe. Inițial se va definitiva cadrul normativ care să reglementeze conducerea, comanda și controlul în Armata Națională, organizarea și funcționarea structurii de comandă la nivel strategic, organizarea sistemului integrat al punctelor de comandă pentru dispunerea elementelor de conducere strategică, precum și organizarea și funcționarea comandamentului operațional întrunit. Evaluarea sistemică și structurală va urmări identificarea stării și evoluției parametrilor planificați ai procesului de transformare și va furniza datele și informațiile necesare fundamentării deciziilor de corecție.

În domeniul doctrinelor se va urmări, încă din prima etapă, stabilirea unui cadru general, eficient și flexibil, care va oferi condițiile necesare pentru realizarea gândirii unitare și a modului de acțiune integrat în domeniile conceptelor militare, a limbajului operațional și a procedurilor de planificare și desfășurare a operațiilor militare. Acesta se va dezvolta și moderniza permanent, pe baza celor mai noi cerințe și standarde în domeniu.

În domeniul instruirii forțelor se vor avea în vedere adaptarea întregului proces de instruire la cel aplicat în cadrul celorlalte armate ale statelor membre UE, realizarea capacităților operaționale a forțelor în funcție de resursele la dispoziție și nivelul de instruire de la care se pornește.

Învățământul militar va urma aceleași etape de transformare/remodelare pe care le va parcurge învățământul național. În cadrul fiecărei etape vor fi identificate nevoile reale de formare și dezvoltare profesională a resurselor umane, pe categorii de personal, potrivit politicilor naționale și ale Uniunii Europene în domeniu.

Referitor la transformările în domeniul informării și relațiilor publice principalele obiective vor fi creșterea sprijinului public pentru UE, dezvoltarea capacității de desfășurare și susținere a structurilor de informare și relații publice aflate în misiuni (capabilități expediționare), creșterea efectelor acțiunilor de informare și relații publice prin coordonarea cu operațiile informaționale și îmbunătățirea sistemului doctrinar și de pregătire pe linie de specialitate.

Trebuie conștientizat faptul că Uniunea Europeană este tot mai interesată să-și consolideze poziția

la nivel global, poziție exprimată și de cetățenii europeni care își doresc ca UE să reprezinte o voce mai importantă decât cea percepută actualmente.

Astfel, reieșind din cele expuse anterior, sesizăm că în calitate de membru al UE, Republica Moldova va avea o multitudine de avantaje militare, care vor contribui esențial la modernizarea și consolidarea capabilităților Armatei Naționale, ceea ce va permite păstrarea nivelului de securitate concomitent cu reducerea cheltuielilor militare.

Republica Moldova ar trebui să vadă în relația cu Uniunea Europeană șansa extraordinară de a învinge stagnarea și realizarea aspirației de modernizare. Integrarea în Uniunea Europeană ne va asigura un adăpost față de instabilitatea și perturbațiile din restul spațiului mondial.

Realizarea obiectivelor menționate anterior va produce modernizarea structurală a Armatei Naționale și va accelera rezolvarea marilor probleme cu care aceasta se confruntă, va realiza și va proteja interesele naționale, asigurând securitatea națională a țării și a cetățenilor ei.

Una dintre concluziile principale ale acestui articol este că reforma militară este o necesitate firească pentru un sistem de securitate avansat. În același timp, trebuie de amortizat pe cât posibil toate consecințele negative ale reformei militare asupra militarilor. Factorul uman trebuie să se afle printre prioritățile reformei.

Așadar, aderarea Republicii Moldova la UE, ca proces complex și de durată, are și va continua să aibă un impact semnificativ asupra raporturilor dintre armată și societate. Printre efectele dublei integrări se numără: transformările structurale, umane, normative, materiale, doctrinare și nu numai, în armată; mutațiile în conținutul și natura misiunilor ce se vor încredința armatei; diminuarea numărului persoanelor ce vor satisface serviciul militar; manifestarea unor aspirații înalte, atât ale militarilor, cât și ale populației țării față de aderarea la Uniunea Europeană; creșterea „distanței sociale” între satisfacerea serviciului militar și atitudinea responsabilă a fiecărui cetățean față de apărarea țării; „răcirea” relativă a relațiilor dintre armată și populație; schimbarea concepției privind generarea și regenerarea forțelor.

Aceste consecințe se pot amplifica sau atenua printr-un ansamblu coerent și concertat de măsuri, atât de natură educativă, organizatorică, cât și umană și materială, întreprinse, pe de o parte, la nivel local și, pe de altă parte, la nivel central.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Chețe E., Rațiu A., Ciupei I. Transformarea militară. Coordonate politico-militare și doctrinare. Editura Centrului Tehnic-Editorial al Armatei, București, 2009, 308 pag.
2. Osoianu I. Consolidarea capacității administrative pentru implementarea Planului de Acțiuni Uniunea Europeană – Republica Moldova. Editura Bons Offices, Chișinău, 2006, 74 pag.
3. Doval E. Managementul schimbării organizaționale în context internațional. Editura InfoMarket, Brașov, 2005, 227 pag.
4. Frunzeti T. Paradigme militare în schimbare. Editura Militară, 2005, 464 pag.
5. Badalan E., Frunzeti T. Forțe și tendințe în mediul de securitate european. Sibiu, Editura Academiei Forțelor Terestre, 2003, 240 pag.

## EVOLUȚIA POLITICII EDUCAȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA

**Leonid BOAGHI,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The aim is to identify the role and scope of the educational policy promoted by the state, analyzing the effects and results of this policy. The state education policy pursued since the independence and up until now has proven to be inefficient. Despite the number of projects, strategies, concepts, plans and programs that were implemented, it did not redress the quality of education, neither there is a network of „healthy” educational institutions. Moreover, the number is constantly decreasing, and the existing institutions are facing a significant number of issues. The same is true for teachers, whose number is constantly decreasing in spite of the various promoted projects.*

Problema fundamentală pe care o implică orice politică a educației este cea a optimizării raportului dintre direcțiile de dezvoltare propuse sistemului și resursele pedagogice (informaționale, umane, didactico-materiale, financiare) existente într-un context social determinat în timp și spațiu. [1] Politica educației poate fi analizată din două perspective: 1) ca domeniu special al activității de conducere a sistemului de învățământ, delimitată și orientată în sens strategic; 2) ca știință pedagogică (a educației), dezvoltată, în ultimele decenii, la nivel interdisciplinar (prin raporturile pedagogie – politologie și intra-disciplinar (în raport de: filozofia educației, sociologia educației, managementul educației, economia educației, planificarea educației). [2] În sens larg, politica educației constituie o sferă de activitate socială exprimată la nivelul vieții publice „printr-o varietate de legi, ordonanțe, ordine, decizii” care stabilesc: a) „țeluri sau preferințe”; b) „scopuri și mijloace”; c) „obiective de perspectivă sau direcții generale care servesc drept ghiduri pentru o acțiune cu rezultat imediat în cazuri specifice.” [3]

Evoluțiile sistemelor (post)moderne de învățământ sunt anticipate astfel, chiar în plan mondial, prin modelele globale de politică a educației, propuse la nivel de UNESCO. [4] În sens restrâns, politica educației asigură cadrul deciziilor strategice incluse în Legea învățământului, care definește: 1) finalitățile de sistem (ideal, scopuri pedagogice); 2) finalitățile de proces (obiective generale și specifice) dependente de finalitățile de sistem, „pe care sistemul pretinde că le va îndeplini”; 3) funcțiile organizației școlare de „uniformizare” și de „diferențiere” (anticipând „inserția profesională într-o societate cu o anumită diviziune a muncii”); 4) strategiile necesare pentru îndeplinirea finalităților la toate nivelurile sistemului. [5]

Deciziile de politică a educației, concentrate la nivelul finalităților (ideal, scopuri, obiective generale și specifice) sunt determinate de două opțiuni strategice: a) exercitarea prioritară a unei funcții generale a educației care susține, de exemplu, tendința de politicizare a învățământului (când este accentuată funcția politică în detrimentul funcției culturale) sau de politehnizare a învățământului (când este accentuată funcția economică în detrimentul funcției culturale); b) aplicarea unei ideologii politice (social-democrație, liberalism, conservatorism ș.a.) care implică orientarea învățământului în raport de anumite valori specifice (egalizarea șanselor de reușită școlară; stimularea competitivității și a selecției școlare; dezvoltarea școlii ca factor de reproducere culturală etc.). [6]

Fundamentele filozofice ale deciziilor de politică a educației sunt plasate la nivelul raporturilor dintre orientările valorice asumate și resursele pedagogice existente. Soluțiile corecte sunt cele care asigură rezolvarea politică a acestor raporturi dintr-o perspectivă filozofică optimă, de natură axiologică și etică. Perspectiva axiologică optimă impune proiectarea finalităților la nivelul intereselor de maximă generalitate ale comunității educative (națională, teritorială, locală); perspectiva etică optimă impune verificarea permanentă a gradului de valorificare a resurselor pedagogice existente, în contextul finalităților proiectate pe termen scurt, mediu, lung. Fundamentele economice ale deciziilor de politică a educației sunt plasate la nivelul funcțiilor de conducere managerială (organizare-planificare, coordonare metodică, reglare-autoreglare) a sistemului de învățământ în perspectiva aplatizării acestuia, a dezvoltării sale

nu numai verticale, ci și orizontale, în rețea. [7] În consecință, finalitățile pedagogice devin produsul planificării calitative a educației care pune accent pe valorificarea optimă a investițiilor în educație. [8]

Fundamentele sociologice ale deciziilor de politică a educației sunt plasate la nivelul proiectelor de schimbare globală a sistemelor (post)moderne de învățământ prin reformele școlare inițiate după 1950-1960, care dobândesc un caracter universal. Ca soluții strategice, reformele vizează optimizarea raporturilor dintre cerințele sociale și calitatea învățământului, raporturi dezechilibrate în condițiile unei prelungite crize a educației. [9]

În consecință, proiectarea reformei învățământului angajează următoarele decizii de politică a educației: a) stabilirea normelor de realizare a reformei; b) elaborarea conceptului (strategiei) reformei care presupune elaborarea: noilor finalități – noii structuri a sistemului – noului curriculum școlar (obiective generale și specifice – plan de învățământ); c) dezbaterea conceptului (strategiei) reformei la nivelul comunității educative în perspectiva perfecționării sale și a aplicării măsurilor imediate; d) traducerea juridică a conceptului (strategiei) reformei la nivelul Legii (reformei) învățământului; e) elaborarea măsurilor de aplicare a Legii tranzitorii. [10]

Premisele pentru crearea noului sistem educațional în Republica Moldova au constituit declararea suveranității pe 23 iunie 1990 și declararea independenței pe 27 august 1991. Precum a decurs crearea noului stat, așa a decurs și crearea noului sistem de educație pe două căi: dinspre inițiativele manifestate tot mai activ din partea comunităților locale și a colectivelor de cadre didactice ale unităților de învățământ și prin inițiativa instituțională. Începând cu anul 1989 sistemul educațional a suferit transformări majore din punct de vedere structural, cantitativ și calitativ. De la Concepția învățământului mediu de cultură generală al R.S.S.M. din 17 mai 1989 [11], adoptarea legii învățământului în 1995, adoptarea de către Parlament [12] a Concepției dezvoltării învățământului în Republica Moldova în 1994; guvernul a adoptat o serie de hotărâri privind reorganizarea, perfecționarea și subordonarea mai multor tipuri de instituții de învățământ. Drept scopuri ale acestor legi erau perfecționarea structurii învățământului și pregătirii mai bune a specialiștilor pentru economia națională. În 1997, a fost adoptat Curriculum-ul de bază, adică programele școlare de studiu, de la programe analitice axate pe conținuturi au trecut la curriculum-ul bazat pe sistem de obiective. Pe parcursul anilor 1998-2000 au fost elaborate curriculum-uri și standardele educaționale. În 2003, Curriculum-ul a fost supus reformei. Către începutul anului de studii 2004-2005 a fost realizată descongestionarea curriculum-ului [13]. Evidențiem aici că tot în 2003 a fost adoptat Standardul educațional de stat. Ulterior, în 2010, Curriculum-ul de bază, și Standardele educaționale din 2003, precum și Concepția învățământului din 1995 au fost anulate și au început o serie de noi reforme.

Pe parcursul unui deceniu și jumătate au fost realizate transformări mari, fiind adoptate zeci de concepții, strategii, programe, planuri: de la Concepția și Strategia formării personalului din învățământul preuniversitar, Concepția evaluării rezultatelor școlare din 2003, Strategia Națională „Educație pentru toți” [14], Concepția de dezvoltare a învățământului secundar profesional, Strategia de optimizare a rețelei instituțiilor de învățământ secundar general până la Codul Educației [15] și Planul de acțiuni pentru restructurarea rețelei instituțiilor de învățământ profesional-tehnic pe anii 2016-2020, ambele adoptate în 2014. Cu toate acestea politica educațională națională încă nu a rezolvat problemele cele mai stridente în sectorul său. Conform datelor B.N.S., migrația cadrelor didactice din sistem este continuă, numărul acestora scăzând de la an la an (Fig.1).

Totodată, se află în continuă scădere numărul instituțiilor de învățământ (Fig. 2) și a absolvenților acestora. (Fig. 3)

Evident că rezultatele oricărei politici se vor revedea în timp, însă rezultatele politicii educaționale din 1989 până în prezent încă nu au adus rezultatul scontat. Desigur că și celelalte politici ale statului, precum cea economică, demografică, ocupațională, socială, culturală au avut impact negativ asupra politicii educaționale, acestea nefiind corelate între ele, sau în anumite domenii lipsa în general a oricărei activități până spre sfârșitul primului deceniu al sec. al XXI-lea. Scăderea numărului de absolvenți nu se datorează numai pregătirii insuficiente a acestora, dar și datorită migrației, iar ca efect al primelor două intervine optimizarea instituțiilor de învățământ în sensul reducerii numărului acestora și scăderii numărului de profesori. Menționăm totuși că un factor influent al scăderii numărului de cadre didactice este și remunerarea foarte mică.

Figura 1

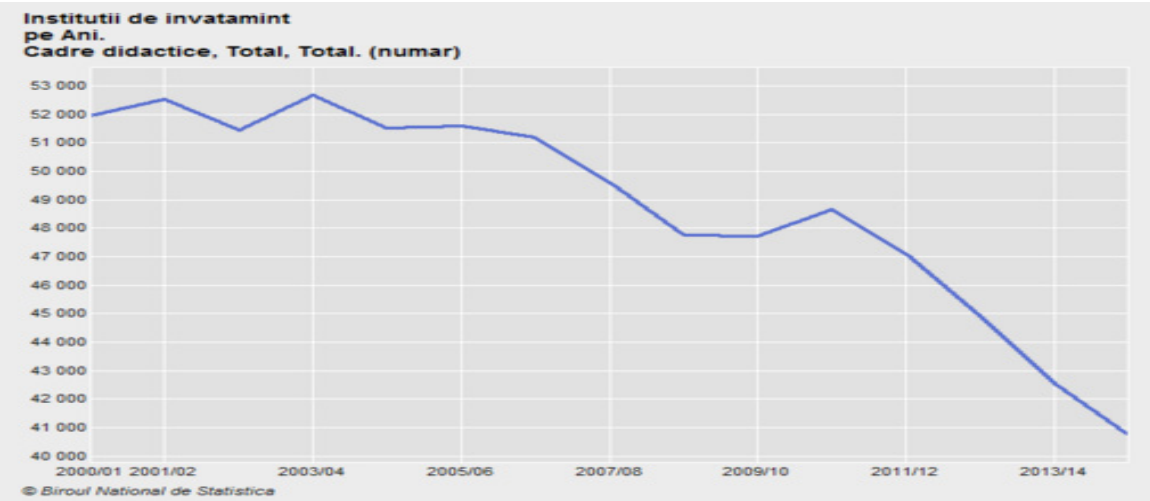


Figura 2

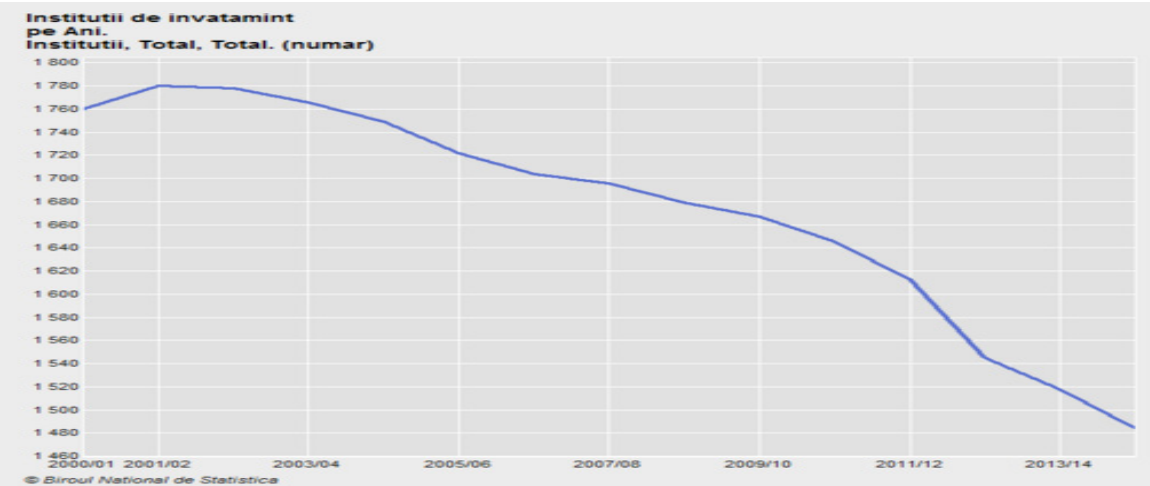
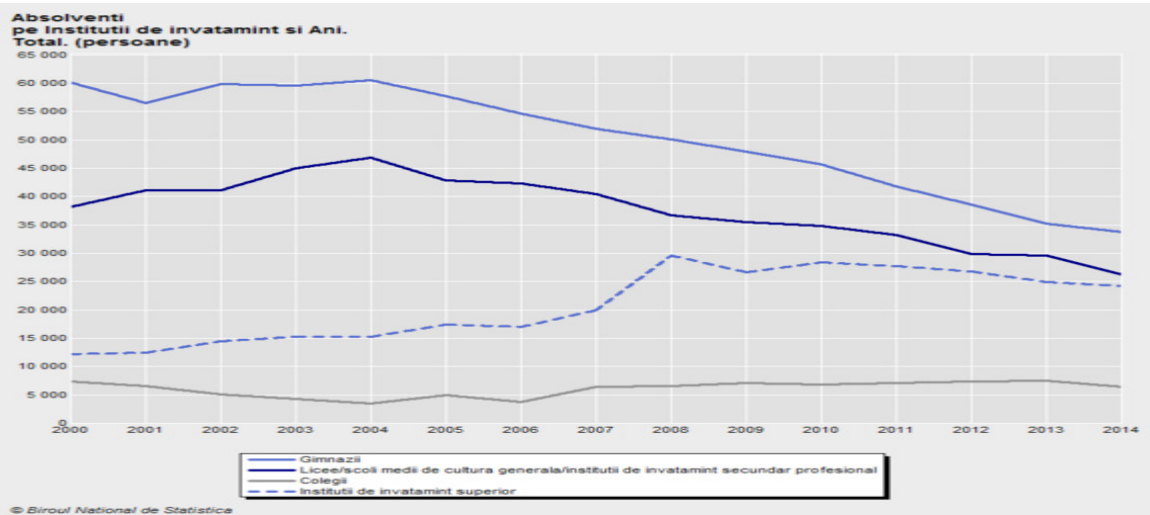


Figura 3





**În concluzie**, putem afirma cu certitudine că pe parcursul a 25 de ani au fost adoptate și implementate numeroase strategii, concepții, standarde, planuri care au rezolvat problemele sistemului de educație național, sistemul aflându-se în reformă continuă. Pentru consolidarea sectorului dat este nevoie de conlucrare mai strânsă între ministerele de resort care au impact asupra politicii educaționale. Totodată, este nevoie și de mai multe resurse atât financiare cât și materiale, pentru a investi în sistemul educațional și a-l face competitiv în raport cu sistemele educaționale ale secolului al XXI-lea.

Ca recomandări propunem promovarea intensivă a unei ample politici demografice și ocupaționale, care să atingă toate sferele vieții și toate categoriile de persoane; reformarea învățământului preuniversitar; reformarea sistemului de învățământ pedagogic, modificarea grilei de salarii ale cadrelor didactice, stoparea exodului de intelecte etc.

### BIBLIOGRAFIE

1. Roger Girod. Politique de l'éducation. L'illusoire et le possible – Paris: PUF, 1983, p. 189 după S. Cristea.
2. Viviane de Landsheere. L'éducation et la formation – Paris: PUF, 1992, p. 74.
3. Jack C. Plano, Robert E. Riggs, Helenan S. Robin. Dicționar de analiză politică - București: Editura Ecce Homo, 1993, p. 115.
4. Edgar Faure. A învăța să fii. - București: EDP, 1974, p. 234 după S. Cristea.
5. Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation. - Paris: Editions Nathan, 1994, p. 774 după S. Cristea.
6. Louis Legrand. Pour une politique démocratique de l'éducation. - Paris: PUF, 1973, p. 211 după S. Cristea.
7. Francis Fukuyama. Marea ruptură. Natura umană și refacerea ordinii sociale. - București: Editura Humanitas, 2002, p. 105 după S. Cristea.
8. Philip H. Coombs. Qu'est que la planification qualitative. - Paris: UNESCO, 1990, p. 78, după S. Cristea.
9. Ph.H. Coombs. La Crise mondiale de l'éducation. - Paris: PUF, 1968, p. 231 după S. Cristea.
10. Sorin Cristea. Fundamentele pedagogice ale reformei învățământului. - București: EDP, 1994, p. 176, după S. Cristea.
11. Vlad Pâslaru. Valorile educației. – p. 2. [On-line]: <<http://www.proeducation.md/files/Dezvoltare%20Curriculara/Educatie%20axiologica/Valorile%20educatiei.doc>>.
12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 337 din 15.12.1994 cu privire la Concepția dezvoltării învățământului în Republica Moldova și la formarea Consiliului coordonator pentru desfășurarea reformei învățământului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 17 din 24.03.1995
13. Didactica Pro – Revistă de teorie și practică educațională, nr. 5-6 (27-28), decembrie 2004. [On-line]: <[http://www.prodidactica.md/revista/Revista\\_27-28.pdf](http://www.prodidactica.md/revista/Revista_27-28.pdf)>.
14. Educație pentru toți și pentru fiecare, 2010. [On-line]: <[http://www.prescolar.edu.md/public/upload/ro\\_80\\_454\\_Brosura\\_EFA\\_FTI\\_Moldova\\_2010\\_RO.pdf](http://www.prescolar.edu.md/public/upload/ro_80_454_Brosura_EFA_FTI_Moldova_2010_RO.pdf)>.
15. Codul Educației al Republicii Moldova, Legea nr. 152 din 17.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 634, din 24.10.2014.

## MODERNIZAREA FORMELOR ȘI METODELOR DE MOTIVARE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

**Tatiana DUMITRAȘ,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Public Service Motivation is a theorized attribute of government employees that provides them with a desire to serve the public. The existence and extent of this service ethic have been examined many times in scholarly literature. Public Service Motivation is important because it explains why some people choose careers in the government and non-profit sectors despite the potential for more financially lucrative careers in the private sector.*

Orice domeniu de activitate a vieții politice, economice, sociale ca și al celui administrativ din oricare țară, cum este și firesc, este compus din oameni organizați în colectivități mai mari sau mai mici, în funcție de importanța activității respective.

Din această perspectivă, este recunoscut faptul că administrația publică nu este altceva decât o „colectivitate umană, care organizează acțiuni în favoarea altor oameni”. [6, p. 76] Acest fapt explică și creșterea importanței elementului uman, care pentru a putea aplica legile, trebuie să fie compus din oameni competenți, activi și devotați binelui comun, adică cauzei publice și interesului general.

Altfel spus, 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. [7, p. 71] În acest context în evidență este o problemă importantă, care influențează nemijlocit activitatea unei autorități publice și contribuie la eficientizarea acesteia – motivarea angajaților spre o activitate productivă și eficace.

Din punctul de vedere al conducerii unei autorități publice, motivarea se exprimă prin determinarea mijloacelor prin care membrii instituției, fiecare cu propriile necesități și cu propria personalitate, pot fi stimulați să contribuie pozitiv și eficient la îndeplinirea obiectivelor stabilite. Succesul sau eșecul activității de conducere cu privire la rezolvarea acestei probleme depind însă, în mare măsură, de înțelegerea procesului motivațional care leagă necesitățile și motivele individuale ale muncii de obiectivele organizaționale.

Dwight Eisenhower a spus: „Motivarea este arta de a face oamenii să facă ceea ce vrei tu, pentru că ei doresc să o facă.” [8, p. 54] În același timp, conducătorul trebuie să conștientizeze permanent faptul că nu este ferit de greșeli, că și alții pot găsi soluții optime pentru rezolvarea diverselor probleme în cadrul organizației. Potrivit definiției unanim recunoscute și acceptate, motivația exprimă faptul că la baza condiției umane se află întotdeauna un ansamblu de mobiluri – trebuințe, tendințe, efecte, interese, intenții, idealuri – care susțin realizarea anumitor acțiuni, fapte, atitudini. Motivarea cu succes a funcționarilor se bazează mai mult pe o filozofie managerială decât pe aplicarea unor tehnici clasice. Importantă este atitudinea conducătorului față de oamenii pe care îi conduce și reacția lor la această atitudine.

Pe de altă parte, realizarea unei motivări eficace implică respectarea unui ansamblu larg de cerințe: angajarea persoanelor care apreciază rezultatele instituției, identificarea așteptărilor indivizilor și satisfacerea lor, asigurarea unor sarcini interesante, care incită la autodepășire, creativitate (prin rotația posturilor sau îmbogățirea lor, lărgirea conținutului funcției etc.), particularizarea aspectelor motivatoare (până la personalizarea lor); împlinirea progresivă a motivațiilor, mai ales a celor economice, pentru economisirea resurselor și pentru asigurarea perspectivelor motivaționale pe termen lung, comunicarea explicită a sarcinilor, realizărilor și performanțelor previzionate, încadrarea salariaților pe posturile care li se potrivesc, minimalizarea sancționării personalului, motivațiile acordate să fie percepute de salariați drept corespunzătoare.

Scopul major pentru care dorim să avem angajați motivați constă în asigurarea unei performanțe mai bune la locul de muncă și pentru că acest fapt depinde foarte mult de angajat, trebuie să înțelegem de

ce depinde performanța profesională. Funcționarul poate dispune de cunoștințele și abilitățile necesare exercitării eficiente a atribuțiilor de serviciu, dar dacă nu-i place ceea ce face și nu dorește să-și facă lucrul mai bine, atunci nu putem vorbi despre îmbunătățirea performanței.

Pentru a ne asigura că funcționarului îi place ceea ce face, aceasta ține de interesele sale profesionale și cel mai bine se rezolvă prin angajarea persoanelor potrivite în funcțiile vacante, prin promovarea în bază de merit sau transfer, în funcție de interesele profesionale și gradul de pregătire a persoanei respective. Referitor la dorința de a lucra mai bine, aceasta ține de motivație și aici, conducătorul poate interveni sau, în anumite cazuri, influența lucrurile.

Sistemul de motivare a funcționarilor publici include strategiile, metodele, tehnicile și acțiunile de motivare financiară și nefinanciară întreprinse de mai mulți actori implicați. În cazul sistemului de motivare a funcționarilor publici acești factori sunt: Guvernul Republicii Moldova; conducătorul autorității publice; șeful de subdiviziune în care activează funcționarul public; subdiviziunea resurse umane; funcționarul public.

Totodată, sistemul motivațional este în strânsă legătură cu factorii care impulsionează funcționarii în activitate și se regăsește în trei categorii de astfel de factori:

- *necesitățile*, prin manifestarea imboldului spre acțiune;
- *așteptările*, prin segmentul de formare a atitudinilor și de influențare a comportamentului;
- *obiecte și împrejurări imediate sau imaginare*, care, în fond, pot fi obținute în funcție de scopurile persoanei.

Este important de menționat că motivația funcționarilor publici are următoarele caracteristici distincte:

- *motivația diferă de la un funcționar la altul*, ceea ce motivează pe un angajat, poate să demotiveze pe un alt angajat;
- *motivația este flexibilă*. Pe parcursul activității profesionale a unui funcționar public, motivația acestuia se schimbă, în funcție de necesitățile și interesele sale. Astfel, ceea ce îl motiva la începutul carierei profesionale poate să nu-l mai motiveze la diferite etape din cariera profesională;
- *motivația este de mai multe tipuri*. În funcție de necesitățile, așteptările și interesele funcționarilor, se disting mai multe tipuri de motivații.

În cadrul serviciului public, distingem mai multe autorități publice, care dispun de aceleași resurse și tehnologii, însă unele beneficiază de avantaj concurențial mai sporit, deoarece rezolvă mai bine problema motivării angajaților săi. Dacă angajații de toate categoriile sunt motivați să rămână în cadrul autorității publice, să-și facă munca la cel mai înalt nivel de eficacitate posibil și să depună efort ca să facă lucrurile și mai bine, autoritatea publică respectivă este eficace într-o mai mare măsură decât cele în care performanțele sunt sub standard și în care nimeni nu încearcă să inoveze sau să găsească modalități de creștere a nivelului de performanță.

În această ordine de idei este foarte important rolul conducătorului în promovarea noilor forme și metode motivaționale, dar și în modernizarea celor existente. Anume conducătorul este persoana-cheie în determinarea esenței factorului motivatoriu, în special în delimitarea foarte clară a aspectului motivatoriu de cel demotivatoriu. [5, p. 16] Mai mult ca atât, este necesar de a găsi chintesența în factorul demotivatoriu pentru a-l racorda la cerința actuală, a-l moderniza și a-l transforma în factor motivatoriu. De exemplu, având în calitate de demotivant sarcini, care au fost expuse de mai multe ori, care nu au trezit un interes pentru angajați, conducătorul le transformă în sarcini competitive, fiind înaintate angajaților, ținând cont de calitățile profesionale și personale ale acestora, dar, totodată, specificând și o perspectivă promițătoare pentru cel care va realiza sarcina dată.

În funcție de comportamentul manifestat de către angajați, putem determina gradul de satisfacție a acestora de factorii motivatori. Astfel, unele dintre următoarele caracteristici de comportament sunt reflectate prin acțiunile angajaților motivați:

- plini de energie și inițiativă;
- implicați și dedicați instituției din care fac parte;
- doresc să gândească singuri;
- apreciază recunoașterea și provocările;
- caută oportunități pentru a-și îmbunătăți capacitățile;

- au o atitudine proactivă și pozitivă în rezolvarea problemelor;
- cred că pot contribui cu adevărat la schimbare;
- își stabilesc propriile obiective și provocări.

În cadrul serviciului public pot fi aplicate atât strategii/tehnici/acțiuni de motivare financiară, cât și de motivare nefinanciară. Remunerarea funcționarilor publici joacă un rol extrem de important în organizarea și realizarea funcției publice cu o maximă eficiență și randament. Remunerarea constituie stimulul, grație căruia funcționarul public tinde spre performanță, spre ridicarea nivelului profesional, spre îndeplinirea calitativă a funcției, spre promovare în funcție. Remunerarea constituie și un drept al funcționarului public că el va fi răsplătit adecvat pentru munca depusă. Dreptul la remunerare constituie o garanție fundamentală care se acordă funcționarului și care nu poate fi restrânsă decât prin lege. [3, p. 45]

Totodată, cadrul legal permite stimularea funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor, manifestarea spiritului de inițiativă, pentru activitate îndelungată și ireproșabilă în serviciul public și poate fi efectuată sub formă de :

- premiu;
- mulțumire;
- diplomă de onoare, scrisori de gratitudine etc.

Pentru succese deosebite în activitate, merite față de societate și față de stat, funcționarul public poate fi decorat cu distincții de stat. [1].

În procesul de motivare este important ca:

- recompensele să fie întotdeauna coordonate cu rezultatele; dacă se acordă recompense nemeritate, își vor pierde valoarea stimulativă;
- să nu se abuzeze de metoda stimulativă prea mult, prea mult este aproape la fel de rău ca deloc;
- stimulentele să se adreseze fiecărei persoane în parte;
- distribuirea stimulentele să fie făcută cât mai curând posibil după ce apare performanța dorită.

Atunci angajații vor asocia stimulentele cu performanța.

Modernizarea permanentă a sistemului de motivare va asigura:

- un grad scăzut de fluctuație a personalului din organizație;
- devotament sporit și loialitate a angajaților față de instituție;
- capacitatea sporită de comunicare pe verticală și orizontală în cadrul instituției;
- atribuții de serviciu ale angajaților din cadrul instituției îndeplinite la un înalt nivel de eficacitate;
- comportament creativ și inovativ al angajaților din cadrul instituției etc.

Astfel, motivarea poate fi privită ca un lanț de reacție complexă, care începe cu o anumită nevoie și se încheie cu un anumit obiectiv. Procesul de motivare ocupă un loc important deoarece, într-o măsură sau alta, toate succesele instituțiilor publice și calitatea serviciilor prestate derivă din buna funcționare a acestuia. Ansamblul de scopuri, motive, emoții, nevoi, interese, așteptări dirijează permanent activitatea funcționarilor publici, iar complexitatea relației „motivație- muncă” impune permanent noi căutări și noi direcții de acțiune ce au ca finalitate obținerea unor rezultate de succes.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
2. Lege privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici nr. 48 din 22.03.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 63 din 31.03.2012.
3. Boboc I. Managementul organizațiilor. Editura „Lumina”, București, 2003, p. 169.
4. Cojocaru S. Motivarea-cheia privind performanțele personale ale funcționarului public. În: „Administrarea Publică”, Chișinău, 2003, p. 21.
5. Gheorghita T. Motivarea nefinanciară a funcționarilor publici./ Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, Chișinău 2011, p. 70.
6. Negoită A. Drept administrativ și știința administrației. Editura „Ankarom”, București, 1993, p. 76.
7. Negoită A. Știința administrației. Editura „Sophia”, București, 2008, p. 71.
8. Roșca D. Psihologie organizațională managerială. Editura „ALL”, București, 2011, p. 54.

# ATELIERUL nr. 2

## PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

### MODERNIZAREA SOCIOPOLITICĂ ȘI VALORIFICAREA PROCESULUI DEMOCRATIC. CAZUL REPUBLICII MOLDOVA

**Victor SACA,**

*doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,  
Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Administrare Publică*

#### SUMMARY

*In this article the author examines the traits of political modernization and consolidation of the democratic process at this stage. In particular, it is emphasizing the type of political modernization in Moldova. Also, it demonstrated the role of civil society in harnessing the democratic process and modernization objectives.*

Transformările sociopolitice ale societății în tranziție spre democrație, inclusiv a celei din Republica Moldova, demonstrează cu certitudine semnificația, dar și complexitatea unor factori de mare rezonanță în evoluția noilor democrații. Printre aceștia, în prim-plan se disting modernizarea politică și consolidarea democrației, considerați pe drept factori decisivi în realizarea obiectivelor strategice ale tranziției democratice. Percepuți ca un tot întreg, în deplina lor țesătură și multivalență socială, factorii în cauză sunt inerenți staticii și dinamicii politice, determinându-le acestora caracterul, direcțiile și mecanismele de manifestare. Atare fapt ne obligă să examinăm în mod special trăsăturile modernizării politice și ale procesului democratic, inclusiv în Republica Moldova.

În lumina celor enunțate considerăm oportună reevaluarea capacităților actuale de abordare a modernizării sociopolitice, care să o vizeze într-o manieră mai largă, bazată nu doar pe studiul tradițional-sistemic, ci și postsistemic. Aceasta ar permite de a înțelege mai profund complexitatea și controversale transformărilor politice, punctele lor forte și slabe în diferite condiții sociale. Totodată, astăzi devine iminentă reactualizarea fenomenului modernizare politică în raport cu alte fenomene ale dinamicii sociopolitice, la fel de importante – al schimbării politice, dezvoltării politice, pentru a specifica rolul modernizării în dinamizarea acestora.

Sintetizând concepțiile existente în literatura de specialitate, *modernizarea politică reprezintă procesul de transformare a calităților sistemice a vieții politice, a funcțiilor instituțiilor sistemului politic în condițiile tranziției de la societatea tradițională la cea modernă.* În baza abordărilor aduse modernizării politice aceasta se caracterizează prin următoarele trăsături:

- desfășurarea modernizării, de obicei, de la forme politice simple (propriei preponderent tradiționalității) la forme complexe (caracteristice modernității) de organizare a vieții politice. Atare proces presupune *diferențierea structurală și funcțională a instituțiilor politice, printr-un nivel relativ înalt de specializare a funcțiilor și rolurilor lor politice;*

- *creșterea capacităților sistemului politic de a face față inovațiilor, procesului de mobilizare și supraviețuire.* Acest deziderat este condiționat de necesitățile structurilor politice diferențiate și societății în ansamblu de a se adapta în mod adecvat la noile condiții de funcționare a lor;

- *participarea crescândă în procesul politic al grupurilor sociale și al indivizilor și, respectiv, dezvoltarea instituțiilor politice (partidelor politice, grupurilor de interese) în vederea organizării acestei participări.* Este important de a oferi cetățenilor posibilități de participare liberă la viața politică;

- *slăbirea elitelor tradiționale, a legitimității lor și înlocuirea cu elite moderne, pregătite adecvat pen-*

tru promovarea unei politici consecvente de transformare a structurilor politice tradiționale în direcția diferențierii, de diversificare a funcțiilor și rolurilor politice, de lărgire a participării populare;

- crearea și creșterea unei birocrății politice raționale, care să monitorizeze și să realizeze în modul cel mai bine posibil obiectivele noilor transformări;

- caracterul ambivalent al modernizării politice, în sens că ea poate fi o transformare atât continuă, cât și discontinuă, atât echilibrată, cât și dezechilibrată, atât pașnică, cât și violentă. Este important să vedem modernizarea drept proces nelinear, care se realizează în mod divergent prin salturi și reculuri, agregări și dezagregări organizaționale și culturale ale civilizației;

- pornind de la caracterul mixt al fenomenelor și proceselor politice, modernizarea la fel are caracter mixt, îmbină în sine elemente ale modernității și tradiționalității, cu o dominare a unora dintre ele, care și atestă gradul avansării lui.

Trăsăturile menționate ale modernizării politice se află într-o strânsă și permanentă conexiune și interdependență, reflectând manifestările sale complexe atât de natură generală, cât și particulară. În baza acestor trăsături este posibilă examinarea tipurilor modernizării politice, problemă pe cât de importantă și necesară, pe atât de contradictorie.

Din punct de vedere istoric, în literatura politologică actuală se evidențiază două tipuri ale modernizării politice: a) modernizare „primară” sau „originală,” ce se manifestă în epoca primei revoluții industriale, distrugerii privilegiilor tradiționale, proclamării drepturilor civile, tip propriu țărilor Europei de Apus, SUA, Canadei, care a evoluat pe baza sa proprie, traversând calea creării treptate, relativ de lungă durată, a unor structuri raționale noi, calea creșterii complexității organizării sociale din contul diferențierii structurale și funcționale, iar mai apoi, a apariției de noi forme de integrare; b) modernizare „secundară” sau „reflec-tantă”, care se distinge prin stabilirea de contacte socioculturale ale țărilor „înapoiate” cu țările-nucleu ale modernizării, tip caracteristic Braziliei, Turciei, astăzi Rusiei, Republicii Moldova și altor țări ex-comuniste.

Tipul „secundar” al modernizării, în statele în tranziție spre democrație, se realizează în mod diferit. Conform opiniei cercetătorului rus M. Iliin, în unele din aceste state modernizarea politică se desfășoară în bază mixtă, cu elemente atât proprii, cât și împrumutate, pe când în altele, unde lipsește o bază proprie (țările gen Republica Moldova care sau împotmolit în tranziție) în baza imitării fie a unor procese deplinite ce țin de conținutul modernizării, fie a formei sau rezultatului acesteia din cadrul unor țări avansate, pentru care modernizarea deja s-a consumat. Problema problemelor pentru societatea în tranziție este că ea poate să se împotmolească în etapa „modernizării parțiale”, când tradiționalitatea și modernitatea (raționalitatea), ca modalități de ciocnire și coexistență a valorilor și normelor politice vechi și noi, de orientare comportamentală a individului și societății, se instituționalizează în cadrul unuia și aceluiași sistem de relații sociale. Desigur, această confruntare între nou și vechi, între inovație și tradiție și, respectiv, instituționalizarea lor într-un tot, nu poate să se desfășoare în afara unor schimbări radicale, fapt ce se materializează în procesul de formare a unor noi deprinderi economice, sociale, administrative, unor noi structuri organizaționale. Succesul acestor schimbări depinde atât de eficiența instituțiilor noi, cât și de capacitățile instituțiilor tradiționale de a susține și promova transformările noi.

Fenomenul modernizării politice vizează Republica Moldova atât ca semnificație istorică, cât și actuală, desigur, cu specificul ei în dimensiuni ale contextului postcomunist, în ansamblu, și postsovietic, în parte. Pornind de la factorul similarității fenomenului în cauză în condițiile diferitelor țări ale spațiului postcomunist, menționăm că țara noastră, ca și celelalte, a mers spre modernizare mai mult sau mai puțin simultan, prin schimbare, de la același punct de reper – colapsul brusc al comunismului, dar ca rezultat al unei crize îndelungate și multidimensionale. De bună seamă, căderea comunismului a fost provocată de problemele grave ale planificării economice centralizate, de epuizarea politică manifestă și declinul statului, iar în cazul Uniunii Sovietice – și de incapacitatea guvernului de a conduce țara în condițiile supraextinderii imperiale. Pe măsură ce puterea reală se transfera către republici, iar energia și autoritatea centrului, partidului-stat (P.C.U.S.) se epuiza, avea loc marea Schimbare – una după alta, în anii 1990 – 1991, republicile adoptau declarații de suveranitate și de independență, care au și finalizat dezmembrarea Uniunii Sovietice.

În aceste împrejurări Republica Sovietică Socialistă Moldova, ca și alte componente ale imperiului, și-a demonstrat poziția proprie față de dezintegrarea controlului din partea centrului, declarându-și la 23 iunie 1990 suveranitatea, iar la 27 august 1991 – independența statală. Acest act istoric și constituie pentru



țara noastră începutul schimbării politice spre un nou regim politic, iar de aici – și trecerea spre modernizare. Impunându-se drept proces iminent, modernizarea politică a Republicii Moldova se caracterizează printr-o serie de particularități.

**Unu.** Realitățile Republicii Moldova nu se înscriu în cadrul conceptului de modernizare propriu-zisă, ci a conceptului de modernizare „secundară” orientată spre postmodernizare. Acest concept este unul ambivalent, care întrunește element nou modern și element vechi tradițional, legate de două tendințe – ale modernizării și antimodernizării. Prima tendință caracterizează modernizarea drept una de tip endogen-exogen (cu o bază dublă de existență – proprie și imitată, adică împrumutată), ce se manifestă preponderent prin împrumut valoric de experiență a transformării. Acest fapt ne face să urmărim deja aproape două decenii și jumătate o imitare contradictorie de către elita conducătoare a procesului de diferențiere a rolurilor politice, de formare și funcționare a unor structuri specializate, de simulare a capacității sistemului politic de a se adapta la ceea ce este nou, de lărgire a potențialului participării politice. A doua tendință – a antimodernizării – se regăsește în neacceptarea de către un segment considerabil din societate a proceselor inovatoare, opunerea pasivă față de ele; orientarea spre trecut; mentalitatea autoritară a elitei politice; criza identității în sens larg.

**Doi.** În cazul Republicii Moldova și altor state ex-sovietice modernizarea „secundară” se desfășoară concomitent cu realizarea obiectivelor generale ale democratizării, întrucât tranziția actuală din aceste state evoluează sub semnul democratizării. Privite prin prisma concomitenței aceste procese se completează și se înscriu plenar în cel de-al „treilea val” al democratizării, cu toate ascensiunile și stagnările lui. Or, procesul modernizării penetrează toate sferele vieții sociale, în sens că el are o arie de manifestare mult mai largă decât cel al democratizării, depășind obiectivele propriu-zise ale acestuia. Totuși de gradul valorificării procesului democratic depinde până la urmă, într-un mod decisiv, realizarea cursului modernizării, atât politice, cât și nonpolitice. Practica Republicii Moldova demonstrează că erorile și abaterile serioase în procesul democratizării (dezacordul între declarațiile de natură democratică și faptele de natură autoritară, hibridizarea regimului politic în baza îmbinării paradoxale a normelor și valorilor democratice cu cele autoritare, păstrarea doar formală a multor atribute ale democrației, eficiența minimă a unor proceduri democratice etc.) au afectat substanțial procesul modernizării politice și nonpolitice, aducându-i acestuia multiple obstacole atât din partea celor de sus, cât și a celor de jos.

Desigur, atare impact al democrației postcomuniste asupra modernizării politice gen moldovenesc are cauze mult mai profunde decât anumite erori și abateri comise pe parcurs. E vorba de lipsa de tradiții democratice, de deficitul la etapa inițială a tranziției a unui suport economic și social adecvat pentru noile instituții democratice, de reproducerea și menținerea în cadrul acestora a unor elemente vechi, autoritare, ale mentalității și comportamentului. În acest context, relația democratizare-modernizare, iar în prezent consolidarea democratică-modernizare, este umbrită, în special, de insuficiența economiei de piață și societății civile, unei structuri dezvoltate și diferențiate de interese economice și social-politice benefice pentru societate. Astfel, democrația postcomunistă din Republica Moldova, neînrădăcinată într-o structură modernă de interese economice și sociale, a reținut considerabil cursul modernizării politice, s-a văzut impusă să promoveze măsuri nepopulare, fapt ce a generat neîncrederea unui mare segment al populației față de ideea democrației și inovației.

**Trei.** În condițiile tranziției rolul decisiv în inițierea modernizării sociale, în general, și modernizării politice, în particular, dar și a democratizării, i-a revenit statului. Acesta s-a impus în câteva ipostaze: să-și democratizeze structurile sale proprii și, respectiv, să le modernizeze în direcția diferențierii rolurilor politice, specializării instituțiilor; să acumuleze capacități pentru a face față inovațiilor, a se adapta la un nou mediu social; să creeze condiții favorabile modernizării structurilor societății în direcția asigurării reformelor economice, sociale, culturale; să înlăture restricțiile privind participarea politică a cetățenilor, facilitarea posibilităților de raționalizare a mentalității și poziției lor politice. Or, practica democratizării și modernizării sociopolitice de până acum din Republica Moldova atestă o eficacitate scăzută a guvernărilor, inclusiv de coaliție, în această privință, mai mult o lipsă de raționalism în activitatea instituțiilor atât față de diferențierea rolurilor (de exemplu, ne declarăm în anul 2000 republică parlamentară, dar guvernăm pe parcurs de opt ani de aflare a comuniștilor la putere după normele și regulile republicii prezidențiale), cât și față de optimizarea relației inovație-tradiție (de exemplu, aceeași lipsă de continuitate în realizarea reformei administrativ-teritoriale). Deficitul de raționalism și lipsa de responsabilitate și consecvență din

partea statului îl urmărim și vis-a-vis de modernizarea relațiilor cu societatea (statul moldovenesc actual nu tratează, deocamdată, societatea civilă ca pe un partener), de construirea unor relații de consens cu actorii sociali, de realizarea reformelor sociale în sens larg. Până la moment statul Republica Moldova nu dispune de o birocratie eficientă pentru a pune cu adevărat în aplicare reformele politice și economice. Plus la cele menționate, acest stat nu are capacități să-și mențină o suveranitate intactă, necontestată, fiindcă rămâne a fi dezintegrat din punct de vedere teritorial. În asemenea condiții, un cvasistat cum este Republica Moldova (dezintegrat cu concursul secesionismului transnistrean) nu poate fi decât producător de valori ce se înscriu în fenomenul cvasimodernizării.

**Patru.** Un rol aparte în valorificarea democrației și realizarea obiectivelor modernizării sociale și politice trebuie să-i revină societății civile. Dacă în țările Europei Centrale și de Est tranzițiile democratice și, respectiv, procesele modernizării exprimau un succes al proiectului societății civile, atunci în cazul Republicii Moldova, ca și al altor țări din spațiul ex-sovietic (excepție Țările Baltice), acest proiect rămâne a fi unul mai mult decât ambiguu. Cauzele principale în acest sens le considerăm:

- exagerarea capacităților societății civile în democratizarea și modernizarea țării. Dacă această societate a avut inițial, aparent, un rol decisiv în răsturnarea regimului totalitar sovietic, atunci pe parcurs ea n-a fost suficient de puternică și coezivă pentru a oferi o direcție politică alternativă clară față de cea a statului vis-a-vis de procesele democratizării și modernizării;

- reformele economice și sociale din anii '90 ai secolului trecut au fracturat mișcările societății civile, împiedicând tentativele lor de a contesta în mod eficient proiectele statale. Unele dintre aceste mișcări au pierdut chiar interesul față de transformările de atunci;

- activizarea forțelor naționaliste a condus, de rând cu deșteptarea și renașterea națională a populației, la ciocniri între diferite organisme civile, slăbind, astfel, din vitalitatea potențialului lor democratic și de modernizare;

- la etapa inițială a tranziției, dar și în prezent, cele mai puternice organizații civile se includ în mod excesiv în lupta pentru putere (de rând cu mișcările și partidele politice), îndeplinind, astfel, funcții nefirești pentru ele (în comparație cu organizațiile din Vest axate preponderent pe problemele sociale), care nu sunt orientate strict spre albia modernizării;

- limitarea substanțială a societății civile în perimetrul modernizării are loc odată cu apariția și activizarea societății politice, în special, a partidelor politice. Acestea, coalizându-se în jurul unor personalități din rândul elitelor locale și naționale, organizându-se pentru a veni la putere, atrăgeau și atrag de partea lor cei mai influenți reprezentanți ai organismelor civile, slăbind, astfel, capitalul lor uman.

- imaturitatea societății civile în circuitul modernizării sociale și politice se explică prin orientările sale de a se afirma preponderent cu susținerea proiectelor și programelor din exterior, fără a folosi și a valorifica pe deplin resursele interne.

**Cinci.** Dat fiind faptul că Republica Moldova se orientează spre eurointegrare, este important de a însuși cât mai eficient valorile postmodernizării, de a conduce țara spre standardele statelor europene avansate. Acesta este astăzi scopul principal al Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, fapt ce necesită eforturi susținute în implementarea lui.

**În concluzie,** menționăm că perspectivele modernizării politice și valorificării procesului democratic în Republica Moldova depind de mai mulți factori: crearea unei structuri sociale deschise, moderne, cu o manifestare reală a clasei de mijloc, ca bază a stabilității sociale și politice, a consolidării democrației; demonopolizarea controlului politic asupra resurselor economice și crearea unei economii de piață avansate; modernizarea sistemului instituțiilor politice, în direcția eficientizării procesului de diferențiere a rolurilor politice, raționalizării pluripartitismului și, respectiv, asigurării pluralismului politic; optimizarea raportului între tradițiile și inovațiile politice în vederea asigurării continuității politice; consolidarea și activizarea societății civile, stabilirea și promovarea relațiilor de parteneriat cu societatea politică; creșterea culturii politice a cetățenilor și a elitei, ca bază a consensului și coeziunii în procesul modernizării și consolidării democrației.

## BIBLIOGRAFIE

1. Oxford. Dicționar de politică. București: Univers enciclopedic, 2001.
2. <www.gov.md>.
3. Filipescu N. Occidentalizarea postcomunistă. Iași: Polirom, 2002.

# NEIGHBOURHOOD POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA – CONSIDERATIONS AND RECOMMENDATIONS

**Professor Dr. Gert FIEGUTH,  
M.A. Leonie SCHULER,**

**Hochschule Kehl - University Sciences for Public Administration, Germany**

## SUMMARY

*The European Union is in crisis – internally as well as externally and is facing a multitude of challenges. One of them is the interaction with the neighboring states in the South and East of the Union. The European Neighborhood Policy (ENP), which is providing a framework for the collaboration, has set itself the goals of establishing security, stability and prosperity in the neighboring states and safeguarding the internal security of the Union. Therefore, the success of this policy is of great importance for both sides.*

*One of the central outcomes of the paper is that many of the requirements of the Republic of Moldova, e.g. the fight against corruption, are already taken into account in the current policy. Other areas such as promotion of societal cohesion are so far largely unconsidered. The recommendations for the restructuring are summarized in the categories 'differentiation' and 'policy-making' and include amongst others the creation of new financial instruments, 'monitoring-partnerships' and the formulation of a strategy to involve the neighbors of the neighbors.*

## REZUMAT

*Uniunea Europeană este în criză – atât pe plan intern cât și extern, și se confruntă cu o multitudine de provocări. Una dintre ele este interacțiunea cu statele vecine din sudul și estul Uniunii. Politica Europeană de Vecinătate (PEV), care oferă un cadru pentru colaborare, și-a fixat obiectivele de securitate, stabilitate și prosperitate în statele vecine și garantarea securității interne a Uniunii. Prin urmare, succesul acestei politici este de o mare importanță pentru ambele părți.*

*Unul dintre principalele rezultate ale lucrării este faptul că multe dintre cerințele Republicii Moldova, de exemplu, lupta împotriva corupției, sunt pe ordinea de zi în politica actuală. Alte domenii, cum ar fi promovarea coeziunii sociale, sunt luate în considerare până în prezent în mare măsură. Recomandările pentru restructurare sunt rezumate în categoriile „diferențierea” și „elaborarea politicilor” și includ, printre altele, crearea de noi instrumente financiare, „monitorizarea parteneriatelor” și formularea unei strategii pentru a implica vecinii vecinilor.*

**Initial Position.** The European Union has become the „anchor of stability for the European continent.” [1] Since its inception, the relationship of Member States was not only marked by harmony, but certainly by peace and constructive dialogue. Peace, security, stability and prosperity are important values within the Union and beyond its borders.

A tool for the dissemination of these values is the European Neighborhood Policy (ENP). Since its inception it is their goal to set up a „ring of friendly states” [2] at the external borders of the European Union. The motives of the Union on the establishment of the ENP are certainly not purely altruistic, but serve especially, to avoid of conflicts at their direct external borders. ENP was the result of the EU accession of ten eastern and southern European countries in 2004, by which the EU's geopolitical situation changed significantly.

Currently, the neighboring European regions are changing and so the ENP is increasingly under surveillance. The Arab Spring and the crisis in Ukraine point to the shortcomings of European policy. During the upheavals in the south, the EU lacked credibility, uniform and resolute appearance. The crisis in Ukraine clarifies that the Union is not acting with the ENP in a vacuum, but has also to answer the question of how to deal with the neighbors of the neighbors.

Moreover, in recent years the countries involved in the ENP partially pursue very different goals. While some, in the long run, seek an EU membership and consistently implement reforms, others like to take the financial support, but in return are poorly prepared for comprehensive reforms.

The question of an increased differentiation, both between south and east as well as between specific countries of the region is in the air and the European Commission (COM), the main player on the European side, thinks about a major reorientation of the ENP.

**Republic of Moldova: Pioneer within the ENP.** This paper is primarily concerned with the ENP in the Republic of Moldova, one of the six eastern partner countries. The reasons to consider the Republic of Moldova as research object, are manifold. First, the Republic of Moldova has special challenges for the ENP. Since 1992 Transnistria exists in the northeast of the country as a de facto regime and has to be considered a *frozen conflict*, however by the independence movement in eastern Ukraine it has become an urgent issue again. In addition, Moldova has a large ethnic diversity. Romanian-speaking Moldovans, but also many Ukrainians and Russians, people of different ethnic origin live in the Republic of Moldova. This leads to different ideas in society about where the Republic should be oriented to in the future - towards the EU or rather to Russia. Moreover, many Moldovans also hold Romanian citizenship. In respect to reforms, the Republic of Moldova is considered as a pioneer among the states of the Eastern Partnership. Nevertheless, there is still room for improvements and further progress. [3]

**Differentiation.** The consideration of the ENP makes it clear that the EU should differentiate its policy between its various partner countries, as countries differ not only in their reform speed, but also in their hopes and expectations towards the EU. While some mainly go for financial support, others seek EU accession in the long term. An increased level of differentiation, which takes these differences into account, sets up objectives for each individual country, and specifies connected fiscal incentives, appears in a new edition of the ENP as mandatory.

The disparities between actors looking for EU membership have to be respected. Although the ENP was originally set up as an alternative to EU membership for the partner countries, there is little agreement in some countries. A clarification of the finality of ENP seems appropriate. This seems to be the only way to ensure that both parties - the candidate partner countries and the EU - can equally achieve their goals and a true partnership can emerge.

This question will not be answered clearly in the foreseeable future, which is quite likely to appear in the light of the current situation. Nevertheless clear criteria shall be formulated to be met by a partner state, to successfully apply for accession. The EU might also impose conditions that inspire the states and which need a long time to be achieved.

One option would be a consolidated and stable relationship of the partner states with their neighbors. Primarily this could ensure that simmering problems in an application for membership would have been solved and secondly, the EU would 'buy' the necessary time to prepare its internal structures for further enlargement.

**Governance.** In the past, lack of certainty within the action plans was often criticized. To escape from this criticism the new document should show clear deadlines, standards and reference points. This would have two advantages for the contracting parties:

1. *Firstly*, the partner country could be sure about the requirements imposed on it and measure its progress regularly on the basis of concrete benchmarks.

2. *Secondly*, monitoring for the EU would become easier. In addition, clear deadlines and benchmarks would facilitate the use of conditionality.

Theoretical classification of the ENP shows that intergovernmental elements predominate, despite the fact that the COM does the programming and provides the financing. The national states still establish the rough alignment.

Increased use of supranational governance could ensure that transnational corporations could take more direct impact on the ENP. And more perspectives and expertise could feed into the policy-making. In addition, the mixing of different forms of governance and the involvement of different actors is always a risk of incoherence. Concrete assignment of the respective powers and mutual reporting have to be included in a coherent ENP. However, the division of responsibilities between the EU and its Member States, is not the subject of this work.

**Suggestions for ENP.** Proposals for realignment of the ENP can be related with two keywords: *differentiation* and *governance*. The following is initial thinking, and by no means an exhaustive list.

Nominations for realignment with respect to differentiation between the different partner states must take into account that the cooperation between the EU and the Republic of Moldova, unlike other ENP countries, is already well advanced. The Association and the Free Trade Agreement represent the currently highest possible level of the ENP approach. At the same time, this high degree of cooperation means the maximum commitment of partner countries to the values and principles of the Union.

Although the AA and DCFTA are good tools, in the long term, the Republic of Moldova needs more powerful incentives - particularly the prospect of membership - to keep up the national political will to reform. This will ultimately also redound to the benefit of the Union, when it clearly states the conditions for this step in advance and so might reach its goals in the region more easily and more quickly.

The EU Member States should play a pro-active role. They might have different priorities and expertise, advice and offer solutions. The central governments would, probably, welcome a 'consultative approach' because expertise for the implementation of the reforms is lacking.

Such stricter monitoring would be for the national Moldovan government also portable and fulfilled, if at a realignment of ENP revised partnership documents and the long-cherished demand for more definiteness bill would be included. The concretization of the AA and the clear definition of standards and benchmarks are required. The wording of deadlines for the implementation of certain measures or to achieve specific goals should be included.

In the orientation of policy making, further particular involvement of neighbors of neighbors should be respected. The EU has already recognized this necessity and asks for ways to support partner countries in the relations with its neighbors and in particular with Russia.

At this point, the development of a strategy trusted by all participating states and stakeholders appears necessary. This should guide both the EU institutions and the individual EU Member States and neighboring countries of the Union in its external actions. Only consistently applied coherent action can defuse the situation in the region. Individual interference or outbursts from the common line harm the foreign policy influence of the Union and eventually of each of the individual partners.

*In summary*, the following list of suggestions for improvement and proposals for the reorientation of the European Neighborhood Policy for the Republic of Moldova can be formulated:

*Differentiation:*

- creation of new financial instruments that fit into the high convergence of the AA and must provide more opportunities to participate in EU programs and projects;
- implementing a constructive dialogue of EU actors and EU Member States on the prospect of accession for certain partner countries of the Eastern Partnership;
- steadying the practice of including national concerns and challenges posed by the consultation of national stakeholders in the policy planning.

*Policymaking:*

- monitoring sponsorships between individual Member States and States within the ENP for individual areas of cooperation in the mobilization of expertise and the promotion of pro-active monitoring;
- revision of key partnership documents to the objectives and priorities for cooperation for all stakeholders;
- formulating a strategy for the integration of neighbors of neighbors.

The European Neighborhood Policy, in particular in its eastern expression, is a great chance that should not stay unused by both sides. The European Union could establish security, prosperity and stability at its external borders.

ENP has the potential to resolve conflicts and to prevent future conflicts, as long as both sides keep up the will to obtain cooperation and tight integration as the only way of coping with multiple problems. The evaluation of the recent ENP shows that the national interests of each partner nation should be emphasized in policy development. A '*one size fits all*' approach in the ENP cannot meet the different challenges and the varying degrees of reform will. Listening to national stakeholders should be an integral component in the planning of programs and needs assessments. The first signs of this already exist within the consultations 'Towards a New European Neighborhood Policy'. The stabilization of this practice is desirable.

**NOTES**

- [1] Bieber in Bieber/Epiney/Haag (2015), § 36, Rn. 1 (translated by the authors).
- [2] Commission of the European Union (2003), p. 4.
- [3] Compare: International Renaissance Foundation/Open Society Foundations/Eastern Partnership Civil Society Forum (2013), p. 16f.

**REFERENCES**

1. Bieber, Roland (2015): Europäische Nachbarschaftsbeziehungen und Erweiterung der Union, in: Bieber, Roland/Epiney, Astrid/Haag, Marcel (eds.): Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 11. Aufl., Nomos, Baden-Baden, p. 704.
2. Commission of the European Union (2003): Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel, 11.03.2003, KOM(2003) 104 endgültig, <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/DE/1-2003-104-DE-F1-1.Pdf>> [07.06.2015] (translated by the authors).
3. International Renaissance Foundation/ Open Society Foundations/ Eastern Partnership Civil Society Forum (2013): European Integration Index 2013 for Eastern Partnership Countries, <[http://eapcsf.eu/assets/files/Articles/Index\\_2013.pdf](http://eapcsf.eu/assets/files/Articles/Index_2013.pdf)> [12.08.2015].



## CADRUL NAȚIONAL INSTITUȚIONAL ȘI LEGISLATIV PRIVIND DIASPORA

**Rodica RUSU,**  
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Despite the fact that Republic of Moldova is a relatively young state, it meets in the short period of its existence all the forms of the international migration. Especially, population of the country is affected by the labor migration. Diaspora should be engaged for the purpose of joint development projects and the promotion of trade and investment. The Moldovan government is keen to strengthen migrant associations in all the main destination countries, thereby enhancing very weak communication links between the Chisinau government and the diaspora and mobilizing resources for Moldova's development.*

Migrația reprezintă un fenomen de dimensiune mondială, cu evidente implicații politice, socioeconomice și culturale. Pentru Republica Moldova, fenomenul migrației reprezintă o realitate, care afectează atât pozitiv cât și negativ toate aspectele vieții sociale. Conform aprecierilor, se estimează că peste 600 mii de persoane se află peste hotare. Procesul de constituire a diasporei a început cu formarea comunităților moldovenești peste hotare, care, inițial, aveau un caracter redus de organizare și unele obiective pe termen scurt [1, p. 91-103].

În ultimii ani, migranții originari din Republica Moldova au devenit mai activi și mai implicați în viața comunității lor din țările-gazdă. Astfel, s-a înregistrat o creștere semnificativă a numărului asociațiilor (organizații obștești, organizații non-guvernamentale, comunități religioase etc.) cetățenilor Republicii Moldova din aceste țări [2, p. 117-121]. Acest lucru demonstrează că migranții originari din Republica Moldova au ajuns la o etapă avansată de autoorganizare, ceea ce, prin urmare, contribuie la sporirea capacității diasporei de a-și proteja drepturile și a-și apăra interesele în relația cu autoritățile statului-gazdă. În același timp, este important ca această stare de lucruri (existența unui număr din ce în ce mai mare de asociații ale migranților originari din Republica Moldova) să conducă și la o îmbunătățire a relațiilor dintre diasporă și Guvernul Republicii Moldova. Această relație de comunicare și colaborare dintre guvern și diasporă prin intermediul asociațiilor cetățenilor moldoveni din afara țării se bazează pe cadrul normativ și instituțional existent.

Pe parcursul anilor, o serie de factori interni și externi au determinat instituționalizarea și consolidarea, afirmarea acestor comunități drept asociații diasporale în sens deplin. A fost creată o bază legislativă și normativ-juridică de reglementare a relațiilor stat-diasporă. Sistemul actelor normative din Republica Moldova ce reglementează susținerea diasporei moldovenești include următoarele acte:

1. Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 1638-II din 30 august 2000 „Privind susținerea persoanelor originare din Moldova, domiciliat peste hotare, și colaborarea cu acestea.”

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la unele măsuri de susținere a persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare, nr. 1322 din 29.12.2000.”

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la Consiliul coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare, nr. 228 din 24.02.2005.”

4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Regulamentului Consiliului coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare, nr. 511 din 01.06.2005.”

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova „Cu privire la aprobarea Programului de acțiuni pentru susținerea persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliat peste hotare (diaspora moldovenească), pe anii 2006-2009, nr. 809 din 10 iulie 2006.”

6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Regulamentului privind susținerea financiară a activităților de păstrare a identității național-culturale a persoanelor originare din Republica Moldova domiciliat peste hotare (diasporei moldovenești) nr. 1521 din 29.12.2007.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru

anul 2008 privind protejarea cetățenilor Republicii Moldova aflați peste hotare, nr. 94 din 04.02.2008

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 873 din 21.10.2014 prin care au fost abrogate hotărârile Guvernului cu privire la Consiliul coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova – diasporei moldovenești (CCD) și aprobarea Regulamentului CCD.

9. Instituirea Biroului pentru relații cu diaspora, cu statut de direcție generală a Cancelariei de Stat – Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 780 din 19 octombrie 2012.

În anul 1994, în cadrul Departamentului Relații Naționale, astăzi Biroul Relații Interetnice, a fost creată Direcția Relații Internaționale, Integrare Europeană și Diaspora. Inițial, activitatea direcției s-a axat pe susținerea Diasporei moldovenești prin intermediul promovării tradițiilor național – culturale, stabilirii legăturilor de cooperare între organizațiile obștești ale Diasporei și autoritățile Republicii Moldova.

În aspect instituțional, Biroul Relațiilor Interetnice a fost determinat drept structură menită să realizeze politica statală în relația cu diaspora, cu concetățenii moldoveni peste hotare. Această structură s-a creat pentru realizarea politicii statale în sfera relațiilor interetnice, apărarea drepturilor minorităților naționale, asigurarea activității organizațiilor etnoculturale.

În scopul coordonării activității organelor statale ale Republicii Moldova în susținerea diasporei moldovenești, elaborarea programelor comune concrete de acțiuni, determinarea căilor de interacțiune a statului moldovenesc cu comunitățile moldovenești peste hotare pe lângă Parlament au fost create două organe consultative [3, p. 141-144].

Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1322 din 29.12.2000 cu privire la unele măsuri de susținere a persoanelor originare din Republica Moldova domiciliate peste hotare, a fost constituit, pe baze obștești, Consiliul Coordonator pentru susținerea persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliate peste hotare (în continuare numit Consiliu), din componența sa nominală făcând parte reprezentanți ai diferitelor structuri de resort la nivel de viceministri, președinți și directori generali. Direcțiile principale de activitate ale Consiliului au fost clasificate în baza a patru domenii: drepturile omului, cultură, educație și învățământ, protecție socială.

Consiliul Coordonator de susținere a originarilor din Republica Moldova ce locuiesc peste hotare, are scopul de a coordona activitatea organelor centrale specializate de administrare publică în sfera dată. În componența Consiliului sunt viceministrii afacerilor externe, educației, justiției, culturii, finanțelor, de interne, directorul general al Biroului Relațiilor Interetnice, consilierul Președintelui Republicii Moldova. Președintele Consiliului este viceprim-ministrul, ministrul afacerilor externe și integrării europene. Prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 236 din 2012 a fost modificată denumirea acestui Consiliu – Consiliul coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova – diasporei moldovenești. În 2014, acest Consiliu a fost desființat.

Consiliul Coordonator al originarilor din Republica Moldova, ce locuiesc în străinătate, este compus din reprezentanții organelor statale de administrare publică a Moldovei și din conducătorii organizațiilor etnoculturale ale diasporei moldovenești, ce activează în Ucraina, Rusia, Belarusi, Kazahstan, Lituania, Germania și Franța. Președintele Consiliului este vicepreședintele Parlamentului țării.

Din anul 2004, în Republica Moldova există un Consiliu Coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova – diasporei moldovenești. Componența nominală a acestui Consiliu este adoptată o dată la doi ani, în cadrul Congreselor Diasporei. Criteriile de selecție a participanților la Congresele Diasporei și, prin urmare, a membrilor delegați în Consiliul Coordonator al Diasporei nu sunt definite în mod clar și, din această cauză, Consiliul suferă de carențe importante la capitolele legitimitate și reprezentativitate a diasporei. În aceste circumstanțe, este necesară o inversare a modului de abordare a problemei: constituirea Consiliului Coordonator al Diasporei trebuie să aibă loc „de jos în sus”.

În anul 2005, a fost instituit pe lângă Guvern Consiliul coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliate peste hotare, în componența căruia au intrat liderii unor organizații obștești moldovenești de peste hotare și reprezentanți ai Guvernului. Consiliul coordonator al persoanelor originare din Republica Moldova, domiciliate peste hotare, urma să funcționeze în calitate de organ consultativ orientat spre exprimarea și prezentarea intereselor Diasporei moldovenești organelor de stat ale Republicii Moldova. Crearea unui nou Consiliu nu a favorizat schimbări calitative, activitățile sale s-au rezumat doar la reuniuni sporadice, de obicei, în cadrul Congreselor Diasporei moldovenești [4].

Transformările politice din 2009 au determinat autoritățile să acorde o mai mare importanță cetățe-

nilor săi aflați peste hotare înțelegând că aceștia reprezintă o forță politică și economică considerabilă. Subiectul diasporei moldovenești a fost abordat, acesta fiind inclus ulterior în Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” (2011-2014) doar prin obiectivul „dezvoltarea și susținerea relațiilor cu diaspora moldovenească din străinătate.”

Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” (2013-2014) a inclus în premieră domeniul diaspora în aspectele dezvoltării sociale, economice și culturale a țării, cu elaborarea unei ample politici de stat pentru susținerea diasporei. Programul de activitate al Guvernului (2015-2018), aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 161 din 30 iulie 2015, conține un compartiment separat dedicat diasporei, cu 11 domenii prioritare de activitate. Acestea se referă, în special, la: aprobarea și implementarea Strategiei „Diaspora 2025”. În acest context, Strategia și planul de acțiune pentru implementarea ei a fost aprobată de Guvern la 24 februarie 2016. Un alt obiectiv constituie implementarea abordării integrate a migrației și diasporei la nivel central și local – în acest sens se întreprind măsuri de abordare nouă a migrației în dezvoltarea locală prin implicarea migranților în realizarea programelor și proiectelor locale de dezvoltare a comunităților. Alte obiective prevăzute în Programul de guvernare se referă la consolidarea Biroului pentru relații cu diaspora din cadrul Cancelariei de Stat ca instituție ce asigură coordonarea politicilor publice destinate diasporei și delimitarea instituțională clară dintre Biroul Relații Interetnice (BRI) și Biroul pentru relații cu diaspora (BRD), cu transferul către ultimul a tuturor atribuțiilor și competențelor ce țin de diasporă. Acest lucru a fost clarificat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 888 din 28.12. 2015, prin care Biroul pentru Relații cu Diaspora din cadrul Cancelariei de Stat a devenit singura instituție care are rolul de a coordona politicile, programele și proiectele cu privire la diaspora din cadrul Guvernului Republicii Moldova. Astfel, s-a făcut delimitarea clară a funcțiilor și atribuțiilor între BRI și BRD.

Alte obiective vizează perfecționarea mecanismului și facilitarea recunoașterii diplomelor și calificărilor educaționale naționale și a celor obținute peste hotare; creșterea numărului programelor cu și pentru diasporă, în vederea păstrării identității naționale, promovării tradițiilor și patrimoniului cultural și organizarea proiectelor tematice pentru o mai bună promovare a imaginii Moldovei peste hotare; dezvoltarea unui set de instrumente financiare pentru atragerea investițiilor diasporei: fonduri de economii și investiții pentru migranți, platforme de finanțare mixtă. Structurile comunitare create de cetățenii Republicii Moldova în țările Uniunii Europene pe lângă acțiuni cu caracter cultural deseori acordă suport juridic și informațional migranților muncitori moldoveni [5, p. 211-228].

Asigurarea informațională a populației, reprezentanților diasporei moldovenești și a migranților muncitori se realizează prin intermediul centrelor informaționale din cadrul ambasadelor și consulatelor Republicii Moldova; editarea ghidurilor informaționale, a buletinelor, se creează site-uri în rețeaua Internet: <[www.diaspora.md](http://www.diaspora.md)>; <[www.migratie.md](http://www.migratie.md)>.

Dacă e să ne referim la Strategia Diaspora-2025, obiectivul principal al acesteia constituie crearea unui cadru dinamic, flexibil și eficient de colaborare a instituțiilor statului cu diaspora, bazat pe încredere reciprocă și inițiative comune, care ar avea capacitatea să faciliteze opțiunile de reîntoarcere productivă a diasporei.

Dacă în prima fază, abordările problematicei diasporei au avut mai mult un caracter general, strategia reflectă atât metamorfozele prin care a trecut diaspora moldovenească în acești ani, cât și evoluția simțitoare a abordării de către autorități a problematicei domeniului respectiv – de la apelurile patriotice de revenire acasă, de la tentativele de control al migrației la adoptarea noilor abordări globale, deja cu alte viziuni, mai realiste și mai moderne. Migranții posedă experiențe și cunoștințe vaste, acumulate în exterior, care pot contribui la dezvoltarea țărilor lor de origine. Implicarea diasporei ar trebui să însemne mult mai mult decât simplul transfer al resurselor financiare din țara de destinație în țara de origine. Măsurile întreprinse trebuie să constituie instrumente importante de atragere și utilizare cât mai eficientă a resurselor diasporei, cum ar fi cunoștințele, abilitățile și practicile culturale acumulate de membrii acesteia, spre binele întregii țări.

Din obiectivul general rezultă alte câteva specifice, inclusiv: a) elaborarea și dezvoltarea cadrului strategic și operațional al domeniului diaspora, migrație și dezvoltare; b) asigurarea drepturilor diasporei și consolidarea încrederii; c) mobilizarea, valorificarea și recunoașterea potențialului uman al diasporei; d) implicarea directă și indirectă a diasporei în dezvoltarea economică durabilă a Republicii Moldova [6].

Odată cu Strategia națională „Diaspora-2025”, a fost aprobat și Planul de acțiuni pentru implementarea ei, care include și alte activități referitoare la aspectele legate de diasporă. Menționăm programul „DOR” – Diaspora/Origini/Reveniri/, devenit deja un brand al cooperării BRD cu diaspora, care este foarte apreciat atât de copii, cât și de părinți, deoarece își propune anume menținerea tradițiilor spirituale, a limbii române și a tot ceea ce înțelegem prin noțiunea de baștină. Evenimente organizate tradițional: Gala Studenților Originari din RM, Congresul Diasporei, Zilele Diasporei, Forumul oamenilor de afaceri ș. a. Implicarea autorităților publice locale, care este de importanță primordială prin cunoașterea nemijlocită a impactului negativ, dar și pozitiv al fenomenului migrațional.

Un program nou destinat diasporei, Diaspora Engagement Hub (DEH) este implementat de Organizația Internațională pentru Migrație, misiunea din Republica Moldova, în parteneriat cu Biroul pentru Relații cu Diaspora, în cadrul proiectului „Consolidarea cadrului instituțional al Republicii Moldova în domeniul migrației și dezvoltării”, finanțat de Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare (SDC). Este un program nou de granturi, 39 la număr, care semnalează și o altfel de relație cu comunitățile noastre de peste hotare, deoarece, oferind posibilități mai vaste pentru aplicarea potențialului diasporei în dezvoltarea Republicii Moldova, DEH presupune, respectiv, și o implicare mai dinamică a acesteia.

Etapă incipientă a programului Diaspora Engagement Hub prevede următoarele trei subprograme: 1) Reîntoarcerea profesională pe termen scurt a diasporei, 18 granturi a câte 2.000 de franci elvețieni fiecare vor fi oferite profesioniștilor din diasporă în scopul de a încuraja transferul de capital uman și experiență profesională pentru dezvoltarea academică, socială și economică a Republicii Moldova, prin intermediul reîntoarcerii profesionale pe termen scurt (2 săptămâni – 2 luni); 2) Proiectele inovative ale diasporei vor beneficia de 16 granturi a câte 4.000 de franci elvețieni oferite membrilor diasporei pentru implementarea în Republica Moldova a unor proiecte și activități cu caracter inovativ din diferite domenii, bazate pe transferul de cunoștințe, experiențe și bune practici internaționale; 3) Parteneriatele tematice regionale, 5 granturi a câte 5.000 de franci elvețieni vor fi oferite asociațiilor din diasporă pentru desfășurarea diferitelor acțiuni cu caracter socioeconomic regional, comunitar, educațional și de sănătate, care vor fi implementate de un grup de inițiativă, compus din cel puțin două asociații din diasporă din minimum două țări și un ONG din Republica Moldova. Unul din scopurile acestui subprogram este și consolidarea bunei cooperări dintre comunitățile de moldoveni din diferite țări.

Considerăm că relațiile autorității ce se focusează pe relația cu organizațiile diasporei și cu diaspora în general trebuie să țină cont de un aspect important, valabil, de altfel, pentru orice cadru de tip parteneriat similar: organizațiile nonguvernamentale prin esența lor sunt structuri autoproclamate, bazate pe acțiunea și activismul voluntar al unui grup restrâns de persoane. În aceste condiții, asociațiile migranților moldoveni nu pot fi singurele structuri depozitare ale unei legitimități și reprezentativități veritabile. De aici rezultă importanța unei colaborări multilaterale, care să implice nu doar organizațiile diasporei, dar și organizațiile internaționale specializate (OIM, ONU etc.), autoritățile statelor-gazdă și autoritățile consulare ale Republicii Moldova, alți parteneri posibili de dialog.

### BIBLIOGRAFIE

1. Rusu R., Moșneaga V. Formarea diasporei moldovenești peste hotare: esență și specific. *Moldoscopie* (Probleme de analiză politică) nr. 1 (XL), p. 91-103, 2008.
2. Rusu R., Todorova L. Rolul diasporei în cadrul relațiilor internaționale. În: *Revista „Administrarea Publică”*, nr. 1 (73), p.117-121, 2012.
3. Rusu R. Tendințe migraționiste în Republica Moldova. În : //Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”, Chișinău, 22 mai 2015. AAP, p. 141-144, 2015.
4. Boian V. Deficiențele cadrului legal și instituțional destinat susținerii diasporei Republicii Moldova. *Studiu APE* 18.10.2011.
5. Rusu R., Moșneaga V. Diaspora as an Element of Cultural-Ethnic Cohesion. *Ethnicity and Intercultural Dialogue at the European Union Eastern Border*. Cambridge Scholars Publishing, p. 211-228, 2013.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 200 din 26.02.2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 49-54, din 04.03.2016. [On-line]: <[http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul\\_republicii\\_moldova\\_-\\_programul\\_de\\_activitate\\_al\\_guvernului\\_republicii\\_moldova\\_2016-2018.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova_-_programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf)>.

# DIMENSIUNEA POLITICULUI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL PROCESELOR INTEGRAȚIONISTE

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

**Ilie GÎRNEȚ,**  
*doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*The article analyzes the role of policy area in Moldova in the context of integration processes. It highlights the most significant processes in relations between Moldova and the European Union since 2005 when it adopted a unanimous decision of Parliament on the integration of Moldova into the European Union until June 27, 2014 when Moldova Association Agreement with the European Union.*

Funcționarea puterii instituite în toate formele de organizare umană se exprimă prin acte de decizie, produsul acestora fiind „politicile” ce urmează a fi exercitate la nivelul guvernării societății, funcționării unui partid sau a unei organizații culturale, religioase etc. Politica are implicații pentru fiecare cetățean, indiferent de faptul dacă participă el sau nu la procesul politic, întrucât prin activitățile pe care le desfășoară, dincolo de limitele vieții private, oamenii rezolvă și probleme ale vieții publice.

Problema dimensiunii politicului în Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste se distinge prin actualitate și relevanță, investigațiile fiind de importanță teoretico-științifică (definirea politicului), aplicativă (susținerea proceselor de reforme democratice, modernizării politicii externe, implementării proiectelor comune) și conceptuală, familiarizarea cu dimensiunea politicului pentru a forma cunoașterea și înțelegerea adecvată a proceselor integraționiste.

Analiza unor astfel de concepte-cheie ale științei politice ca democrație, consens, poliarhie, participare, instituționalizare a puterii, clasă (elită), politicul, politică, control politic, cultură politică și altele permit de a deschide noi orizonturi de investigație și de sensuri ample.

Din șirul acestor idei generale care reflectă, adecvat sau nu, realitatea, politicul marchează astăzi, poate mai mult ca oricând, etapa de tranziție pe care o traversează societatea moldovenească. De aceea trebuie să-i cunoaștem esența, principalele categorii și modele, pentru ca, obținând un anumit grad de cultură politică, să-l putem înțelege și, apoi, explica.

Într-o concepție pe larg susținută, **politicul** este acel subsistem al sistemului social global, acel mod specific de activitate conștientă, individuală și colectivă a oamenilor, desfășurată organizat, susținută prin tradiție și obiceiuri, dar și în virtutea unor norme convenite, aflate permanent sub semnul schimbării. Acesta este, în fapt, procesul promovării anumitor interese, exprimate în cele mai diverse ipostaze: „interese individuale, de grup, de formațiune politică, economice, sociale, naționale, spirituale, internaționale etc. Atunci când sunt urmărite deliberat, potrivit unor intenții declarate, unor programe publice, interesele configurează sau constituie domeniul politicului, descifrabil în societate ca proces, ca mod de gândire și metode de acțiune regăsitele organizatoric, ideatic și structural în partide politice, putere politică, doctrine” [1, p. 10]. Într-un anumit fel se poate spune că, în cadrul preocupărilor pentru explicarea omului și a societății, politicul a fost printre primele domenii care au atras atenția gânditorilor sociali, a filozofilor, fiind de reținut că încă Platon, interesat de natura umană sau de educație, acorda atenție „polis”-ului, trebuințelor Cetății.

Termenul **politică** înseamnă, de fapt, „arta de a conduce statul,” activitate legată de relațiile dintre clase, pături sociale, dintre conducători și conduși. În limbajul specific politologiei se operează cu distincții între *politic* și *politică*, apreciindu-se că dacă politicul este o componentă, o trăsătură a vieții sociale, o caracteristică a esenței umane, politica reprezintă o formă dinamică de exprimare directă a opțiunilor în



funcție de anumite condiții de loc, de timp și de interese social-umane. Prin „politică” se mai subînțelege „activitatea de guvernare a societății prin decizii ce se referă la direcționarea dezvoltării spre anumite obiective, mobilizarea și alocarea resurselor necesare, asigurarea stabilității sociale, promovarea schimbării și inovării, reglarea raporturilor unui stat cu mediul internațional”. Conceptul politicii ne orientează, în primul rând, să determinăm politica ca domeniu de activitate, adică de elaborare a politicii, de dezvoltare a ei. În al doilea rând, el ne orientează să analizăm, sub aspect metodologic, filozofic, teoretic și să urmărim realizările practice ale elitei politice.

Cel mai frecvent, politicul este considerat drept expresie a puterii, a raportului dintre guvernanți și guvernați, dintre conducători și conduși. E știut că chiar și în cele mai timpurii stadii ale civilizației societățile umane s-au caracterizat prin diverse înfățișări ale raporturilor de putere, de decizie și execuție, ale relațiilor dintre cei care comandă și cei care se supun, constituind, astfel, într-o exprimare simplă, directă, sfera politicului.

În contextul investigației problemei în cauză considerăm necesar de a evidenția dimensiunea politicului în Republica Moldova în contextul proceselor intergaționiste.

Uniunea Europeană (UE), care include 28 de state europene, este cel mai important centru economic, comercial, financiar, valutar și cultural din lume. Uniunea Europeană influențează direct toate procesele economice și politice de pe continent. În același timp, integrarea europeană a avut un impact deosebit asupra statelor-membre, fenomen care a ajuns să fie denumit „europenizare” [2, p. 23].

Reieșind din faptul că Republica Moldova și-a declarat drept obiectiv prioritar aderarea la structurile economice și politice ale UE, acesta este un scop strategic, care a fost expus în repetate rânduri și la diferite niveluri de către conducerea țării. Dorința de a face parte din cea mai puternică grupare economică din lume este evidentă. Aceasta ar putea accelera procesul de dezvoltare a relațiilor de piață în Republica Moldova și soluționarea multiplelor probleme economice, cu relevanță benefică asupra problemelor sociale stringente.

Relațiile dintre Republica Moldova și UE au fost lansate oficial la 28 noiembrie 1994 prin semnarea Acordului de Parteneriat și Cooperare, care a intrat în vigoare la 1 iulie 1998. În cadrul acestui acord, UE a oferit Republicii Moldova un sistem general de preferințe (SGP) pentru a facilita accesul mărfurilor moldovenești pe piața UE. Anul 2004 a fost marcat de cel mai important val de extindere a UE, când 10 state europene au aderat la această organizație. Acest lucru a schimbat perspectivele Republicii Moldova cu privire la parcursul european, deoarece în acel an UE a adoptat Politica Europeană de Vecinătate (PEV) menită să sprijine aspirațiile țărilor din Europa de Est pentru integrare, ceea ce a însemnat că o deplasează dincolo de cooperare la un grad semnificativ de integrare. UE – Planul de Acțiuni Republica Moldova în contextul Politicii Europene de Vecinătate a fost semnat pe 22 februarie 2005. Mai mult decât atât, la 24 martie 2005 a fost aprobată o decizie unanimă a Parlamentului privind integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană. Ea stipulează consensul celor patru fracțiuni parlamentare în ceea ce privește promovarea treptată a cursului strategic de integrare europeană.

Cele mai semnificative procese în cadrul relațiilor între Republica Moldova și UE de la semnarea Planului de Acțiuni au fost: Desemnarea Reprezentantului Special al UE pentru Republica Moldova; instituirea Delegației Comisiei Europene de la Chișinău; lansarea misiunii Uniunii Europene de asistență la frontieră în Moldova și Ucraina; includerea Republicii Moldova, din 1 ianuarie 2006, pe lista statelor care beneficiază de sistemul generalizat de preferință (SGP+) și a Preferințelor Comerciale Autonome din martie 2008. Aceste realizări practice sunt și un rezultat al dimensiunii politicului și au influențat pozitiv percepția UE de către cetățeni.

La 3 decembrie 2008 Comisia Europeană prezintă statelor-membre pentru examinare o nouă inițiativă de consolidare a relațiilor cu statele din dimensiunea Politicii Europene de Vecinătate, iar la 7 mai 2009, în cadrul Summitu-lui Parteneriatului Estic de la Praga a fost lansat oficial Parteneriatul Estic, un cadru de cooperare cu șase țări ex-sovietice: Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova și Ucraina. Aderarea Moldovei la Parteneriatul Estic a avut loc la 7 mai 2009 [3, p. 130].

Obiectivele principale ale Parteneriatului Estic vizează proiectarea în regiune a unui climat de securitate, stabilitate democratică și progres economic și social, printr-o mai puternică asociere politică și integrare economică, precum și facilitarea apropierei statelor partenere de valorile și normele UE, în conformitate cu aspirațiile și capacitatea individuală a acestora.



În anul 2010, Republica Moldova a început negocierile privind liberalizarea regimului de vize și semnarea acordurilor de asociere. Relațiile dintre Republica Moldova și UE au mers mai departe decât în cazul Georgiei. La al treilea Summit al Parteneriatului Estic ce a avut loc la Vilnius pe 28 și 29 noiembrie 2013, la care au fost discutate alte prevederi ale Acordului de Asociere cu Republica Moldova, s-a menționat și crearea unei zone aprofundate și cuprinzătoare de liber schimb (ZLSAC) și liberalizarea regimului de vize cu UE, care a fost semnat. Începând cu 28 aprilie 2014, cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a călători liber în UE. [4, p. 118]

La 27 iunie 2014 Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu UE. Acordul deschide noi oportunități pentru economia Moldovei. În legătură cu acest fapt conducerea statului, liderii politici, mass-media vorbesc, scriu despre integrare, europenizare, valori europene etc. Totodată, menționăm că, chiar și după semnarea Acordului de Asociere cu UE situația nu s-a schimbat, dimpotrivă – a devenit și mai complicată.

Relațiile economice, comerciale ale Republicii Moldova cu statele ce fac parte din Comunitatea Statelor Independente (CSI), în primul rând, cu Federația Rusă, au devenit foarte anevoioase deoarece acestea au înaintat restricții în comerț.

De la independență, politica externă a Republicii Moldova oscilează între Est și Vest. În timp ce direcția vestică presupune un proces amplu de reforme, având ca finalitate integrarea europeană, direcția estică se referă la fel la un proces integraționist – Uniunea Vamală Rusia-Belarus-Kazahstan. Ideea integrării europene a fost susținută în proporții de 60-70 la sută de populația Republicii Moldova începând cu anul 2003 și până în 2011. Anume 2007 este anul când s-a înregistrat recordul susținerii vectorului european al Republicii Moldova – 76% [5, p. 12]. În luna noiembrie 2015, rezultatele Barometrului de Opinie Publică au reflectat dezamăgirea populației, doar 45% din cetățenii Republicii Moldova ar alege integrarea europeană [6, p. 65].

Promovarea parcursului european al Republicii Moldova depinde de doi factori importanți: a) crearea unei imagini pozitive a Republicii Moldova în cadrul Uniunii Europene și susținerea partenerilor europeni; b) reformele din interiorul țării și susținerea acestora de către cetățeni.

La realizarea ambelor dimensiuni conducerea politică trebuie să conștientizeze rolul pe care urmează să-l joace opinia publică de pe ambele maluri ale Nistrului. Este necesar de a elabora noi mecanisme pentru procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, pentru a moderniza legislația și a o apropia de legislația europeană, aceasta fiind o dimensiune a politicului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Mitran I. Politologia în fața secolului XXI. – București, 1997.
2. Bulmer S., Lequesne Chr. Statele-membre ale Uniunii Europene. – Chișinău, Cartier, 2009.
3. Developing trade and trade policy relations with the European union. Edited by Tamas Szigetvari. – „East European Studies,” no. 5, Budapest, 2014.
4. Stratan Al., Clipa V. Analiza competitivității naționale prin prisma indicatorilor de performanță a exporturilor. Institutul de Economie, Finanțe și Statistică (IEFS). Chișinău, 2011.
5. Cepoi M. Informarea societății moldovenești privind procesul de integrare europeană: între acțiuni întârziate și manipulare. – Chișinău, IDIS „Viitorul”, 2014.
6. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, noiembrie 2015. – Chișinău, 2015.

# PERCEPȚIILE MIGRANȚILOR MOLDOVENI DESPRE INCLUZIUNE ȘI MIGRARE ÎN SPAȚIUL EUROPEAN

Orest TĂRĂȚĂ,

doctor în științe politice, conferențiar universitar,  
șAcademia de Administrare Publică

Mariana IAȚCO,

doctor în științe politice, lector superior,  
Universitatea de Stat din Moldova

## SUMMARY

*The notion of inclusion has received several critics, in relation to the normative perspective from which it is often used. For this motive, in this article the concept of inclusion and migration will be mobilized to analyze the social reality of Moldavians migrants in UE. The aim of this paper is to present the social reality of Moldavians immigrants within the enlarged Europe, specifically by examining the migration experiences, the personal stories and perceptions about them. In order to measure to what extent borders and mobility is affecting immigrants identity, this paper explores the construction of immigrant identity through the interaction with the host society analyzing social situation.*

**Introducere.** Incluziunea reprezintă un concept al cărui uz nu este lipsit de polemică. În studiile sociologice, abordând incluziune, [1, p. 36] se referea la ansamblul societății. Din anii '80 ai sec. al XX-lea conceptul tratează în mod principal situația migranților și, uneori, cea a descendenților acestora în țările Europei Occidentale. În comparație cu SUA, noțiunea de incluziune prevalează cu noțiunea de asimilare în jurul căreia s-a consolidat o dezbatere, [2, p. 56] pornind de la contribuțiile școlii sociologice americane, în primele decenii ale sec. XX. În ceea ce privește conceptul de incluziune, când se analizează cu referire la realitatea migranților, se pleacă deseori de la o perspectivă normativă și asimilativă, ceea ce conduce la ideea că incluziunea se consideră uneori un proces liniar, inevitabil și unidirecțional, ce revine doar pe seama responsabilității migranților/descendenților [3, p. 43].

Unii autori considerau că elaborarea tematicilor despre migrație obișnuiau să reflecte interesele statului și, prin urmare, unii poziționau migrația într-o situație subalternă. [4, p. 191] Astfel, în prezentul articol ne propunem ca obiectiv să dezvoltăm o altă perspectivă a conceptului de incluziune, pentru a analiza realitatea socială a migranților noștri din Republica Moldova în spațiul european. În acest sens, vom folosi conceptul de traiectorii migraționale, ce ne permite să observăm subiectivitatea relațională cu percepțiile migranților.

Pentru analiza empirică materialul de referință se bazează pe interviurile realizate în cadrul proiectului „Politicile Republici Moldova în domeniul diasporei în contextul Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană: consolidarea rolului diasporei în dezvoltarea statului de origine” (15.817.06.21F) cu migrații moldoveni din UE.

**Considerațiuni teoretice: noțiunea de traiectorii migraționale.** Noțiunea de traiectorii migraționale este reprezentată în studiile despre noile valuri ale migrației în spațiul european, [5] al căror obiectiv principal este de a reflecta diversitatea, precum și complexitatea proceselor migraționale și de încadrare a migranților în spațiul european. Studiile autorilor europeni abordează situația migranților ce se află pe poziții diverse, reieșind din status-urile, actele de care dispun.

Unii autori europeni [6, p. 123] analizează într-un nou context conceptul de traiectorie sau carieră migrațională, pornind de la noțiunea mai generală de traiectorie profesională propusă de către Howard S. Becker. În sânul sociologiei clasice, această noțiune face referire la procesele de mobilitate profesională a indivizilor. Din perspectiva autorului Becker, apoi preluată de alți cercetători, traiectoriile implică o schimbare de statut sau de poziție, ce este însoțită de către o schimbare despre percepția posibilității din punctul de vedere al actorului. Traiectoriile se articulează în jurul următorilor factori: aspectele obiective

ce depind de contextul juridic-instituțional și socioeconomic; aspectele subiective legate de sensul ce îl atribuie indivizii proiectelor migraționale; de obiectivele și acțiunile destinate pentru a le obține; noțiunea de succes, așa precum o concepe migrantul și care activează ca o forță motivatoare pentru proiectele și strategiile ce le urmărește; schimbările de identitate socială însoțesc schimbările de statut; timpul și întâmplarea ce marchează evoluția acestor traiectorii. Din acest punct de vedere, migrarea capătă un caracter profesional și necesită formarea unei anumite instruiți, în sensul cel mai amplu al termenului.

În acest sens, conceptul de traiectorie migrațională se articulează în jurul a trei niveluri de realitate socială, în termeni de structură de oportunități și restricții, de caracteristicile actorului imigrant și de mobilitatea resurselor, prin intermediul rețelelor și capitalului social. Pe de o parte, nivelul micro- se constituie în funcție de caracteristicile individuale ale migrantilor. Conform autorului Guarnizo L., aceasta include durata de ședere în țara-gazdă, naționalitatea, starea civilă, nivelul educațional, vârsta și genul. [7] Alți autori consideră, de asemenea, important statutul legal ce depinde de emigrant, așa precum și ocuparea profesională. [8]

Nivelul macro- se configurează în jurul structurii de oportunități și de restricții, ce va depinde de mediul politico-legal și de anturajul economic instituțional. [8, p. 21] În timp ce primul include un ansamblul de legi și instituții ce legalizează statusul persoanelor străine, al doilea se referă în mod principal la piața muncii și la politicile statului social. Desigur, aceste medii în care evoluează migrația pot varia după nivelul de cercetare, care poate fi local, regional, național sau supranațional/internațional.

**Percepția de incluziune în discursul emigranților moldoveni.** Când incluziunea este interpretată în funcție de interacțiunile cu societatea receptoare (dimensiunea subiectivă) și de oportunitățile ce dispune (dimensiunea obiectivă), pot fi distinse patru feluri de discursuri referitor la incluziunea între migranți. Aceste discursuri corespund celor 4 procese diverse ce pot fi calificate în termeni de reproducere, percepție negativă a incluziunii, percepție pozitivă a incluziunii și deschiderea „ușilor.”

Prima dintre aceste situații se referă la procesele de reproducere a unor relații sociale și familiale bazate în mod fundamental pe rețelele țării de origine. Astfel, sărbătorile și reproducerea sărbătorilor moldovenești marchează timpul migrației în spațiul european și permite a împărtăși ritmurile societății de origine, în pofida distanței geografice. În acest sens, unitatea familială și rețelele constituite îndeplinesc un rol primordial în momentul de reproducere a unor anumite direcții de incluziune.

*„Obiceiurile din Moldova se respectă, practic, le trăim ca și în Moldova, organizăm ieșiri la natură, cu frigărui, bere, facem serbări, mergem la biserica ortodoxă rusă (Femeie, 44 ani).”*

Din perspectiva imigranților, integrarea se abordează și în termeni de posibile relații cu membrii societății-gazdă. În acest context, când se percepe lipsa de incluziune, aceasta se explică în parte prin lipsa de acceptare pe care o demonstrează unii europeni față de străini sau, în general, față de lumea non-comunitară. Din punctul de vedere al unor imigranți, faptul de a nu vorbi limba statului receptor se semnalează ca un obstacol la incluziune și aceasta se datorează în mare parte elementului de „între noi” în care se află emigranții moldoveni, afectați de dorul reîntoarcerii. Această situație se explică prin sentimentul de dor de țară ce generează o amprentă asupra emigranților.

*„Nici aici, nici acolo... nu suntem nici într-o parte (Bărbat, 35 ani).”* Pentru unii munca nu constituie principală forță motivatoare a migrației și timpul ce se investește în aceasta apare în acest caz ca un alt obstacol pentru incluziune, nedispunând de timp suficient pentru odihnă, ce ar putea presupune și la un spațiu de întâlnire cu societatea-gazdă.

În cazul nostru, a migrantilor moldoveni, precum și al celor ucraineni, faptul că sunt extracomunitari, situația este agravată când nu dispun de documente necesare pentru regularizarea șederii pe termen lung în statul receptor, fiind preocupați de controalele poliției.

*„Uneori stăm cu frică... ne temem să ieșim ca să nu ne prindă poliția, stăm aici mai mult de un an” (Femeie, 50 ani).*

Deseori, în zonele metropolitane europene, ale capitalelor europene unde tind să se formeze comunitățile de migranți moldoveni, există tendința de a căuta colegi de apartament care să fie din Moldova, prin anunțuri făcute de concetățenii noștri. O astfel de observare scoate în evidență o anumită limitare în momentul împărtășirii spațiului privat cu persoane ce nu vorbesc aceeași limbă. [9, p. 67]

Pe de altă parte, unii migranți valorează pozitiv starea de incluziune pe care ei înșiși au avut-o ca experiență. În aceste cazuri, suntem de părerea că europenii sunt obișnuiți cu străinii în general, ceea

ce ar explica lipsa de discriminare, având o viziune pozitivă a realității. În cazul organizațiilor Crucea Roșie (Spania), Caritas (Italia) și alte asociații de incluziune sunt ca locuri de întâlniri și de ajutor pentru imigranți. În acest sens, societatea receptoare este percepută în termeni de oportunități. Este discursul unei migrante din Italia care mărturisește: „*Italianii sunt oameni deschiși, ne înțeleg, chiar ne acceptă, ne tolerează*” (Femeie, 45 ani).

În aceste cazuri, responsabilitatea datorată lipsei de interacțiune se atribuie atitudinii moldovenilor, care se „îndepărtează și critică înainte de a cunoaște”, nu depun eforturi de a cunoaște mai îndeaproape societățile-gazdă. Oportunitățile ce se prezintă în spațiul european se interpretează nu numai în termen de întâlniri, ci, de asemenea, în termeni de drepturi și condiții materiale, precum posibilitatea de a dispune de polița sanitară, o muncă decentă, un vehicul pentru a se deplasa și un loc pentru locuire. În ceea ce privește legăturile ce există între europenii comunitari și moldovenii emigranți, sunt variate între ele, locurile de muncă, spațiile de odihnă, așa cum sunt spectacolele de muzică populară, excursiile, restaurantele, atelierile de meșteșugărit și artizanat ce oferă o demonstrație a culturii țării de origine în sânul societății receptoare. În afară de aceasta, copiii moldovenilor născuți în UE sau sosiți la o vârstă timpurie, prin intermediul învățării limbii, școlii, pot promova contactele părinților lor cu societatea-gazdă. Conform interviurilor, frica de ceea ce este diferit sau straniu, se diminuează pe măsură ce crește nivelul de studii sau formare a persoanelor.

„*Tinerii nu se gândesc să se întoarcă și atunci trebuie să-i educăm aici într-o dublă cultură, așa se naște o nouă generație, ei sunt mai inteligenți, au nevoie să învețe*” (Bărbat, 40 ani).

**Rolul instituțiilor și organizațiilor sociale în procesul de incluziune a emigranților.** Percepția ce se referă la rolul instituțiilor se axează pe diverse teme. Ceea ce se referă la instituțiile statelor europene, se pornește de la politicile adresate regimului străinilor, ce le formulează și implementează guvernul central, până la serviciile aplicate de către administrațiile regionale și municipale pentru a deservi necesitățile populației de imigranți, de la o expunere specifică (cu referire la politicile de integrare) sau universală (referitoare la politicile de educație, muncă etc.).

În ceea ce privește instituțiile legate de țara de origine, acestea pornesc de la oficiile consulare și ambasadă până la localuri de cult pe care le frecventează migranții. Între aceste tipuri de instituții în discursurile migranților se menționează și rolul asociațiilor obștești și al ONG-urilor ce activează în spațiul UE cu scopul de a facilita situația migranților.

Când se compară instituțiile statelor-membre, acestea sunt evaluate diferit. De exemplu, în Franța politica destinată regimurilor străinilor este apreciată ca fiind negativă comparativ cu Spania, în sensul că nu se produc expulzări masive, sunt politici mai flexibile decât în cazul Franței sau al Marii Britanii.

În ceea ce privește serviciile publice, referințele indică că imigranții valorează în special serviciile sociale, programele de integrare și formare, lecțiile de limbă, așa precum și ajutoarele financiare primite, chiar dacă sunt mici, mai ales pe fondul crizei economice.

În timp ce unii apreciază rolul serviciilor publice din statele europene, alții, din contra, în discurs menționează lipsa de inițiativă și proastă deservire primită la ambasadă sau consulatul țării de origine. În majoritatea cazurilor, emigranții critică timpul lung de așteptare, lipsa spațiilor de așteptare, lipsa de comunicare și de actualizare a informației, corupția. Nu în ultimul rând, unii intervievați interpretează experiența lor la consulat ca una neumană. Când ne referim la situația precară din țara de origine, apar și motivele ce ne permit în mare parte de a explica migrarea, și care se relaționează cu lipsa de încredere în contextul socio-economic al Republicii Moldova.

„*La consulat te duci... îți vorbesc printre gratii, te trimit afară la coadă, nu permit să vorbești, e o tratare indiferentă, fără implicare și ajutor*” (Femeie, 31 ani).

„*Acum, ca să-mi fac buletinul, prefer să mă duc în Moldova decât la ambasadă, acum poți merge liber cu pașaportul biometric și nu e necesar să mergi la ambasadă să faci actele, așa nu cheltuiești nervi și bani pe toate*” (Femeie, 41 ani).

Munca asociațiilor și ONG-urilor, se activează în UE cu scopul de a ajuta imigranții, este valorată într-o formă pozitivă, chiar dacă uneori rezultă a fi o sarcină dificilă. Migranții moldoveni recunosc munca pe care o îndeplinesc ONG-urile când se referă la asistența juridică pentru a regulariza situația administrativă a migranților sau activitățile fragmentare destinate promovării culturii țării de origine. Totuși în discursul liderilor sferei asociative apare o anumită discrepanță între populația comunității moldovenești, de

exemplu, între emigranții ce conduc o asociație și emigranții al căror obiectiv principal este de a munci. Sunt mulți care menționează lipsa de implicare și participare a emigranților, unii preferă să folosească timpul liber în mare parte pentru odihnă și biserică, decât să se implice în careva activități socioculturale.

Astfel, una dintre emigrantele intervievate evidențiază o anumită lipsă de solidaritate între emigranții moldoveni, ceea ce conduce uneori la o singurătate dificil de suportat. Când se apelează la serviciile ONG-ilor, emigranții valorează în mod special activitățile adresate copiilor, ce includ diverse cursuri.

În general, întâlnirile se produc doar în locuri private, așa cum sunt bisericile, dar, de asemenea, și sărbătorile în casele unde se întâlnesc cu prietenii și familiile. În acest sens, contactul cu publicul pare relativ unul limitat, fie prin intermediul accesului la serviciile municipale și regionale sau prin implicarea și participarea la activitățile asociațiilor și ONG-urilor.

În ceea ce privește viitorul migranților chestionați, se pare că acesta se încadrează în mobilitatea din spațiul european sau șederea permanentă, în dependență de oportunitățile reale sau percepute.

În orice caz, reîntoarcerea în Republica Moldova nu pare a se prezenta ca o alternativă principală în situația de criză profundă în care se află actualmente Moldova, pe fundalul ultimelor evenimente din societatea noastră.

### BIBLIOGRAFIE

1. Durkheim E. Regulele metodei sociologice, Polirom, Iași, 2002, p. 192.
2. Park R. E., Burgess S. Introduction to the science of sociology. University of Chicago Press, 2009, p. 1024. [On-line]: <<http://www.gutenberg.org/files/28496/2>>.
3. Rea A., Tripier M. Sociologie de l'immigration. Ed. La Decouverte. Paris, 2008, p. 128. [On-line]: <<https://www.cairn.info/sociologie-de-l-immigration--9782707154736-page-105.htm>>.
4. Sayad A. La double absence. Des illusions aux souffrances de l'immigre.// „Revue européenne des migrations internationales,” 2000, vol. 16, nr. 2, p. 191-193.
5. Wrench J., Rea A., Ouali N. Migrants. Ethnic minorities and labour market: integration and exclusion in europe. Mac Millan, London, 1999, p. 274.
6. Ibidem, p. 123.
7. Guarnizo L., Haller W. Assimilation and Transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants.// „American Journal of Sociology,” vol. 108(6), p. 1211-1248.
8. Pecoud A. Reseaux, ethnicite et institutions dans les economies immigrées.// „Hommes et Migrations,” 2004, nr. 1250, p. 13-23.
9. Dominguez M., Brey E. Los retos de la inmigración en España: Análisis comparativo de los discursos de la administración y la población inmigrante.// „Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración,” Serie „Migraciones Internacionales,” 2010, no. 2, p. 65-79.

# МЕЖДУНАРОДНАЯ РЕГУЛЯЦИЯ КИБЕРПРОСТРАНСТВА КАК ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КИБЕРАГРЕССИИ В ИНФОРМАЦИОННЫХ СЕТЯХ

**Светлана НАУМКИНА,**  
**доктор политических наук, профессор,**  
**заведующая кафедрой политических наук и права**  
**Государственного учреждения «Южно-Украинский национальный педагогический**  
**университет имени К. Д. Ушинского» (г. Одесса, Украина)**

## SUMMARY

*The international adjusting of cyberspace as counteraction of cyber aggressions in informative networks must become one of major directions of foreign policy of modern countries. Europe, in particular, must ES come forward at an international level with more active initiatives, directed on normative-legal settlement cyberspaces and preventions of international informative attacks.*

*Charter's Okinav of global informative society, Declaration United Nation's Declaration of millennium, documents of the Genevan and Tunisian stages of the World summit on questions of further development of informative society are the most ponderable acts in this direction.*

В современном мире Интернет в контексте с мобильной связью стал одним из наиболее распространенных информационно-коммуникационных технологий, безапелляционно войдя в повседневную жизнь человечества. Благодаря Интернету, каждый из его пользователей, кроме реального социального пространства, вошел еще и в киберпространство.

Одно из наиболее емких определений киберпространства дается Оксфордским словарем английского языка: «Условная среда, в которой общение происходит через компьютерную сеть» [1].

Обычно понятия «киберпространство» и «Интернет» тесно ассоциируют, что в большинстве случаев полностью оправдано. Но не всегда подобное обобщение оказывается достоверным. Достаточно обоснованной по этому поводу считается точка зрения известного специалиста по правовым вопросам международной регуляции киберпространства Д. Менте, предложившего считать Интернет территорией, на которую не распространяется суверенитет отдельного государства, по аналогии с Антарктидой, космосом и нейтральными водами [2].

«Короткий Оксфордский политический словарь» отмечает в статье «Интернет и политика», что главное влияние Интернета на политику заключается, по-видимому, в увеличении прозрачности. Интернет невозможно контролировать традиционными способами» [3, с. 271]. Объектом международного права в сфере Интернета являются международные отношения между различными субъектами отношений в информационных сетях. При этом, правоотношения в Интернете носят «экстранациональный характер», то есть выходят за пределы как внутренней компетенции, так и территориальных границ государства, а потому применение локальных правовых норм к таким правоотношениям без учета и связи с законодательством других стран является неэффективным. Поэтому одновременно с формированием сети Интернет сформировались и специальные правовые принципы международного информационного обмена [4, с. 70-74].

Интернет – центральный элемент инфраструктуры информационного общества – превратился из исследовательского и академического средства в общедоступное глобальное явление.

Относительно правовой регуляции на международном, региональном и национальном уровнях, как процессов формирования информационного общества в целом, так и Интернета как одного основных ИКТ, важно определить ту степень свободы, которая максимально дозволена без дестабилизирующего предела.

Наличие новых современных вызовов и угроз остается сильнейшим стимулом к международно-правовой регуляции данной сферы. Как отмечают по этому поводу авторы аналитического



доклада «Будущее киберпространства и национальные интересы Украины: новая международная инициатива ведущих геополитических игроков», возможность «использования киберпространства организованной преступной группировкой, злоумышленниками-одиночками, формализованной и неформализованной деструктивной политической группой, военной и специальной службой государств, а также прямой шпионаж в интересах государства или мощной корпорации, делают невозможным игнорирование данной проблемы со стороны мирового сообщества» [5, с. 3].

С этой целью большинство влиятельных мировых геополитических акторов (таких как США, Россия, ЕС, Китай, Индия и другие) уже создали специализированные подразделения для использования сети Интернет с целью ведения разведывательной работы в сети, ее защиты, в случае необходимости – блокирования и, если понадобится, «обвала» структуры противника с использованием возможностей киберпространства. Подобные подразделы уже созданы в США (U.S. Cyber Command), Великобритании (правительственный Cyber Security Operations Centre), Германии (Internet Crime Unit и Federal Office for Information Security), Австралии (The Cyber security operations centre) и других государствах. Не мог, конечно, обойти своим вниманием проблему противодействия киберугрозам и такой мощный военно-политический блок как НАТО, страны которого создали для этого специальный центр (Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence).

По мнению большинства экспертов по проблемам кибербезопасности, наиболее активными считаются на сегодня военные киберподразделы КНР и США. По данным ФБР, КНР на сегодняшний день имеет 180000 хакеров, которые ежедневно атакуют кибермережи США и осуществляют 90000 атак против компьютеров Министерства обороны этой страны [6].

Как подчеркивает известный немецкий футуролог К.-Х. Штайнмюллер, «очевидная угроза будущего – опасность кибервойны, которая размывает границы между «холодными» и «горячими», явными и латентными конфликтами» [7, с. 159].

Специалист в области военной этики Государственного университета в Буффало (штат Нью-Йорк, США) Ренделл Диперт в своей статье «Этические вопросы кибервойны», рассматривая новейшие тенденции развития международного терроризма на глобальном и региональном уровнях, приходит к выводу, что, в частности, одним из основных направлений деятельности террористической сети «Аль-Каида» является «усиление информационно-пропагандистской деятельности лидерами террористической сети путем прямых обращений к аудитории через сеть Интернет, создание новых веб-сайтов, увеличение количества периодических изданий» [8, с. 176].

В Стратегической концепции НАТО отмечается, что «кибератаки становятся все более организованные и могут достичь критического уровня, который угрожает национальному и евроатлантическому процветанию, безопасности и стабильности НАТО и государств – членов Альянса» [9].

Новая Концепция стала концептуальной основой пересмотренной политики НАТО в области кибернетической защиты. Cyber Defence была одобрена министрами обороны Альянса в июне в 2011 г. и содержала скоординированный подход к данной проблеме с акцентом на предотвращение киберугроз, прежде всего – кибершпионажа. Был принят согласованный План действий (Cyber Defence Action Plan) как инструмент для обеспечения своевременного и эффективного осуществления политики киберзащиты [10, с. 189-190].

Значительное внимание перестройке собственных сил безопасности в киберпространстве уделяет Великобритания, потенциал которой в сфере киберзащиты считается одним из наимогущественных в современном мире. В частности, в Великобритании эффективно работает Командование правительственной коммуникации («Government Communications Headquarters»), которое обеспечивает как защиту критически важной правительственной информации, так и получение разведывательных данных с помощью новейших коммуникативных средств.

Согласно открытым данным, активно создаются соответствующие подразделения также в Южной и Северной Корее, Российской Федерации, Франции.

Вместе с тем, потребность в обеспечении кибербезопасности и ведении кибервойн касаются не только внешних вызовов, но и вынуждают правительства ведущих государств пересматривать и их внутреннюю политику. Как ни парадоксально, но политика стран Запада в сфере внутреннего информационного пространства (в частности, киберпространства) все чаще приобретает черты авторитарности. Правда, между ней и политикой действительно авторитарных государств все

же остаются существенные отличия. Так, если в странах авторитарного типа осуществляется политика прямого ограничения доступа, то в странах Запада наращивается количество данных о пользователях, осуществляется мониторинг национального интернет-трафика и создаются возможности целевого отключения отдельных элементов сети или ее пользователей. Такой акцент на «мониторинговом дискурсе» обусловлен, в частности, ростом количества телекоммуникационных услуг и сетей, контроль за которыми является сложным для государственных правоохранительных служб.

Как правило, чаще всего мероприятия по более интенсивному мониторингу контента сети и отдельных технологических решений, которые обеспечивают доступ к ней, объясняются следующими причинами:

а) рост террористической угрозы, использования террористами и международными криминальными структурами новейших информационных технологий, создающих угрозу стабильности инфраструктуры государства;

б) борьба с компьютерным пиратством, противодействие нарушению авторских прав на те или другие продукты (в частности аудио- и видеоконтент) и т. д.

Все активнее применяются методы прямого влияния и давления на владельцев поисковых интернет-сервисов, на которых или размещаются материалы, вызывающие недовольство со стороны государственной институции, или предоставляют доступ к таким материалам. Лидером в применении таких методов полностью обоснованно считается Китай. Так, например, всемирно известным стал конфликт между правительством Китая и IT-корпорацией «Google», который возник из-за нежелания последней ограничивать по требованию правительства поисковые запросы китайских пользователей. Следует отметить, что активная деятельность «Google» вызывала конфликтную ситуацию не только с руководством Китая, но и с правительствами европейских стран – Францией (относительно оцифровки культурных приобретений и книг), Германией, Грецией, Великобританией, Испанией (через службу «Google StreetView», которая не только фотографировала улицу, но и собирала персональные данные граждан через незащищенные беспроводные каналы связи), Италией (через бесконтрольное размещение материалов, которые нарушают право на частную жизнь) [11, с. 7-9].

КНР цензирует аудио- и видеоконтент подобных сервисов с 2008 года. Свои претензии к контенту портала «YouTube» выражала и Германия (из-за роликов, которые пропагандируют нацистскую идеологию и антисемитизм), Великобритания (осуждая кибербуллинг – то есть хамство, унижения и преследования в сети Интернет школьников), Россия (из-за размещения экстремистских материалов).

Устоявшейся тенденцией стала попытка государственных органов как можно больше знать об интернете-трафике граждан, а по возможности – и о контент их персональных компьютеров. С этой целью усиливается государственный контроль за точкой доступа к сети Интернет (в частности интернет-кафе) и интернет-трафиком граждан. Особое внимание со стороны правоохранительных органов уделяется контролю за контентом в социальных сетях, блогах и т. д.

Последнее полностью закономерно, ведь в последние годы именно эти современные средства общения на базе новейших ИКТ широко использовались социально-политическими протестными движениями при свержении политических режимов, в частности, в странах Арабского Востока. Вместе с тем, по мнению европейских специалистов, роль КТ в этих событиях сильно преувеличена. Но это мнение дискуссионное.

С января 2011 года страны Ближнего Востока захлестнула небывалая волна социальных протестов, которая привела к отставке режимов – в одних странах, репрессиям – в других, а в третьих – к гражданской войне и фактическому краху государственности. Эти события известны как «Арабская весна» и Twitter / Facebook-революции. Последние отображают беспрецедентно активное использование участниками протестов информационно-коммуникационных технологий, и в первую очередь – социальных сетевых сервисов.

Ряд профессиональных экспертов утверждает, что уже давно начата настоящая сетевая война. Так, например, В. Коровин характеризует ее так: «Сетевая война, которая называется также «войной шестого поколения», – это технология победы в ситуации, когда противник даже не в состоянии

воспользоваться своим вооружением для отражения агрессии, в том числе ядерным арсеналом. Война ведется настолько незаметно, а победа настолько стремительная и очевидная, что никакое даже современное оружие и военная техника не находят себе применения в этой войне» [12, с. 24].

Существуют и более радикальные предложения. Например, признать кибернападения «актом войны», кибероружие приравнять к оружию массового поражения, а на хакерскую атаку отвечать привычными видами вооружений (скажем, ракетным ударом).

В то же время, анализ европейского опыта в данной сфере свидетельствует, что в международно-правовых нормах, которые признают большинство европейских стран, значительное внимание уделяется противодействию распространения противозаконного контента в сети Интернет. Так, в частности, Советом Европы еще в 1989 году была принята первая Рекомендация по вопросам киберпреступности. А в 1995 году появилась вторая Рекомендация Совета Европы, касающаяся процессуальных аспектов проблемы. Оценив ту угрозу разрастания этого явления и его последствия, Европейский комитет по проблемам преступности поручил научному миру разработать Конвенцию, в которой рассматривались бы не только вопросы позитивного права относительно противодействия киберпреступности, но и процессуальные требования к решению этой проблемы.

Идет речь о принятой Советом Европы в 2001 году Конвенции о киберпреступности, названной по месту принятия Будапештской.

В Коммюнике Европейской комиссии «На пути к общей политике в борьбе с киберпреступностью», принятому в 2007 г., киберпреступность определяется как комплексное понятие, которое охватывает три категории криминальных действий: традиционные виды преступлений (мошенничество, подделка документов и т. п.), которые осуществляются с использованием электронных коммуникационных сетей и информационных систем; размещение незаконного контента в электронных медиа; атаки против информационных систем, блокирование программного обеспечения сайтов и хакерство [13].

Как ни странно, далеко не все страны (среди тех, которые входят в Совет Европы) ратифицировали этот документ. Так, на сегодня Конвенцию подписали 47 стран, а ратифицировали ее лишь 33 стран. Не подписали конвенцию Австрия, Бельгия, Грузия, Чехия, Российская Федерация и некоторые другие страны.

Среди таких принципиальных расхождений, в частности, положение Конвенции о том, что не может ни одна страна получать доступ к ресурсам, расположенным в сети общего пользования другого государства, не сообщая ему об этом. Это основной «камень преткновения» и основной пункт разногласий.

Своеобразным продолжением проблематики данной Стратегии стало выступление тогдашнего госсекретаря США Хиллари Клинтон на конференции с броским названием «Свобода Интернета», которая проходила 8 декабря в 2011 г. в г. Гааге (Нидерланды). В своем выступлении Клинтон основное внимание уделила соотношению тематики «основных свобод» и Интернета. Главная идея Клинтон заключалась в решительном отрицании связи данной проблемы (правовой регуляции Интернета) с вопросами безопасности (противодействие киберпреступности, распространение детской порнографии, кибертерроризм). Акцент был сделан на разрешении этих проблем в иной правовой плоскости, не нарушая «динамику развития информационных сетей» [14].

Однако Стратегия не нашла общемировой поддержки. Государства – оппоненты США выходят на международную арену с инициативой собственных, альтернативных ей документов. Так, например, РФ, в отличие от США, отстаивает позицию, что кибербезопасность нельзя рассматривать как полностью самостоятельное направление, которое существует отдельно от социальных, политических, экономических и военных последствий применения современной информационной технологии. Более того, при таком подходе (согласно российской позиции) вообще не корректно говорить об абсолютно «свободных потоках информации», поскольку безопасностная тематика охватывает и последствия их влияния на государство и его граждан. Следовательно, говорить о «кибербезопасности» (даже в международном контексте) не совсем верно, в то время как более адекватным названием данной проблемы является «информационная безопасность» или «международная информационная безопасность».

Показательно, что данное положение имеет принципиально иное содержание. Так, в Стратегии

США идет речь об «ограничении доступа к технологиям» населения со стороны их правительств, а в тексте, предложенном РФ, имеется в виду ограничение доступа к технологиям между государствами (например, такие, которые наложены на РФ со стороны США поправкой Джексона-Веника) – информационная экспансия, установление контроля над национальными информационными ресурсами другого государства [15].

Еще одну попытку со стороны России, КНР и арабских стран утвердить на международном уровне более жесткие правила по регуляции Интернета и разделить сферу контроля над ним по фактическим государственным границам, была сделана во время Всемирной конференции по международным электросвязям в Дубаи (3-15 декабря в 2012 г.). В итоге слово «Интернет» в документе не встречается, однако, в нем идет речь о «необходимости предотвращать распространению нежелательных массовых электронных сообщений» [16].

Важным результатом работы Всемирной конференции в Дубаи стало принятие стандарта глубокого анализа интернет-трафика DPI (Deep Packet Inspection), против чего выступила, в частности, Германия, предупредив, что эта технология может быть использована для внедрения авторитарными политическими режимами цензуры и, следовательно, превратится в препятствие на пути свободного обмена информацией.

Развернутая в 2014 году системная агрессия Российской Федерации против Украины, безусловно, еще больше усложнила и без того непростые поиски путей нахождения консенсуса между основными мировыми игроками в сфере регуляции международного информационного права.

Исследователи данной проблемы еще несколько лет назад предостерегали, что в условиях ухудшения российско-американских отношений международная информационная безопасность остается чуть ли не единственным направлением, где возможен прорыв. Но если в ближайшее время договориться в этом направлении не удастся, то киберпространство между Россией и Соединенными Штатами может окончательно превратиться в арену их противостояния» [17, с. 170].

Как видим, развитие событий пошло именно по негативному сценарию. Это противостояние характеризуют еще как «гибридную войну», в которой информационный фактор в отдельных случаях становится доминирующим, являясь не менее важным, чем военный [18, с. 5].

Таким образом, Европа, в частности, ЕС должны выступать на международном уровне с более активными инициативами, направленными на нормативно-правовую регуляцию киберпространства и предотвращение международных информационных атак.

В современных условиях, несмотря на глобальные политические процессы, сохраняется и даже увеличивается так называемое «цифровое неравенство», которое обусловлено значительным информационно-технологическим разрывом между странами Запада и другим миром. И хотя эта проблема не нова и мировое сообщество обращало на это внимание еще в начале 80-х годов XX ст., ее нельзя считать решенной.

Несмотря на расхождения как объективного, так и субъективного, порядка между акторами информационных отношений, все же можно определить позитивный импульс для нахождения взаимопонимания между ними, что и обусловило возможности достижения разумных компромиссов, результатом которых стали международные декларации и правовые акты относительно оптимизации регуляции информационной сферы. К самым весомым среди них относят Окинавскую хартию глобального информационного общества, Декларацию тысячелетия ООН, документы Женевского и Тунисского этапов Всемирного саммита по вопросам предотвращения киберопасности и киберпреступности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Cyberspace.// Oxford English Dictionary. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <[http://oxforddictionaries.com/definition/american\\_english/cyberspace](http://oxforddictionaries.com/definition/american_english/cyberspace)>.
2. Menthe D. Jurisdiction In Cyberspace: A Theory of International Spaces./ D. Menthe. – Mich. Telecomm. Tech. L. Rev. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <<http://www.mttl.org/volfour/menthe.html>>.
3. Інтернет і політика.//Короткий оксфордський політичний словник./ Пер. з англ. – К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи», 2006. – С. 271.

4. Шахбазян К. С. Міжнародна співпраця держав в сфері правового регулювання діяльності в Інтернет./ К. С. Шахбазян // «Український часопис міжнародного права». – 2003. – № 1. – С. 70–74.
5. Дубов Д. В. Майбутнє кіберпростору та національні інтереси України: нові міжнародні ініціативи провідних геополітичних гравців: аналіт. доп. / Д. В. Дубов, М. А. Ожеван. – К. : НІСД, 2012. – 32 с.
6. China's Secret Cyberterrorism [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <<http://www.thedailybeast.com/blogs-andstories/2010-01-13/chinas-secret-cyber-terrorism/full/>>.
7. Штайнмюллер К.-Х. «Кривые будущего роста вызывают улыбку». (Разговор с футурологом о его профессии).// «Россия в глобальной политике». – 2013. – Т. 11. – № 1. – С. 146-160.
8. Гуцало М. Г. Новий профіль міжнародного тероризму./ М. Г. Гуцало.// «Стратегічні пріоритети». – 2012. – № 4 (25). – С. 174-182.
9. International Strategy for Cyberspace. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <[http://www.white-house.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](http://www.white-house.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf)>.
10. Брежнєва Т. В. Політика НАТО з кіберзахисту та співробітництво з партнерами./ Т. В. Брежнєва.// «Стратегічні пріоритети». – 2012. – № 4 (25). – С. 189-195.
11. Дубов Д. В. Кібербезпека: світові тенденції та виклики для України: аналіт. доп. / Д. В. Дубов, М. А. Ожеван. – К.: НІСД, 2011. – 30 с.
12. Коровин В. Третья мировая сетевая война./ В. Коровин. – СПб.: Питер, 2014. – 352 с.
13. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Committee of the Regions – Towards a general policy on the fight against cyber crime {SEC(2007) 641} {SEC(2007) 642} [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/ELX\\_SESSIONID=GMMjJYlc1P94DDmmw1TTvFnVsVTQnQJDW0TGL9dFdzvzskjWmQ25!-283335449?uri=CELEX:52007DC0267](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/ELX_SESSIONID=GMMjJYlc1P94DDmmw1TTvFnVsVTQnQJDW0TGL9dFdzvzskjWmQ25!-283335449?uri=CELEX:52007DC0267)>.
14. Свобода Інтернету./ Виступ держсекретаря США Гіллари Клінтон під час конференції 8 грудня 2011 р. у м. Гаазі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://ukrainian.ukraine.usembassy.gov/uk/clinton-intfreedom2011.html>>.
15. Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция)./ Совет Безопасности Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://www.scrf.gov.ru>>.
16. The International Communication Regulations. Done at Dubai, 14 December 2012.// WCIT-12 Final Acts. Dubai, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <[http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-t/oth/3F/01/T3F010000010001PDFE.pdf FINAL ACTS](http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/oth/3F/01/T3F010000010001PDFE.pdf FINAL ACTS)>.
17. Черненко Е. Холодная война 2.0?/ Е. Черненко.// «Россия в глобальной политике». – 2013. – Т. 11. – № 1. – С. 162-170.
18. Горбулін В. П. «Гібридна війна» як ключовий інструмент російської геостратегії реваншу./ В. П. Горбулін.// «Стратегічні пріоритети». – 2014. – № 4 (33). – С. 5-12



# DIPLOMAȚIA ȘI PROBLEMELE LUMII CONTEMPORANE

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

## SUMMARY

*In this article I emphasized the role and potential of diplomacy in direction of elimination existing economic disproportions, reducing effects of climate change and achievement the disarmament objectives.*

Evoluția și dezvoltarea diplomației a fost influențată de marile sfidări la adresa lumii contemporane, de aceea rolul acesteia crește în cadrul preocupărilor societății internaționale de a depăși aceste sfidări sau de a identifica posibile soluții ale problematicii ridicate de acestea.

Previziunea asupra unei colaborări armonioase între state în secolul al XXI-lea, dar și în viitor nu este posibilă fără cunoașterea stadiului actual al mondializării statelor, al sfidărilor, eșecurilor, speranțelor și oportunităților lor.

Secolul al XXI-lea prezintă un peisaj geopolitic cu totul diferit de cel anterior. Sistemul bipolar se prăbușește și asistăm la un avânt al sistemului multipolar. Încă din antichitate a existat o practică a diplomației, realizată informal și de cele mai multe ori la nivel de individ. Reprezentanții diplomației erau în trecut călătorii, solii, comercianții, aventurierii. Acest mod de practică a căpătat un aspect instituționalizat abia spre sfârșitul Evului mediu, atunci când formațiunile statale italiene au creat primele ambasade, ce funcționau pe baza unei legislații și acționau la nivel bilateral.

În secolele următoare, odată cu marile descoperiri geografice, cu revoluția industrială și cu apariția ideilor liberale, diplomația capătă o dimensiune tot mai importantă la nivelul relațiilor dintre state. În secolul al XIX-lea, asistăm la o uniformizare a domeniului diplomației în cadrul concertului european.

Secolul al XX-lea, secolul totalitarismului și al marilor conflagrații mondiale, va fi perioada ce va schimba complet modul de abordare al relațiilor dintre state la nivel bilateral și multilateral. Diplomația nu mai are ca principali actori statele, ci organizațiile internaționale (în prima parte a secolului Liga Națiunilor, în a doua jumătate – Organizația Națiunilor Unite). Secolul al XX-lea a fost un secol al schimbărilor, al transformărilor pe toate planurile, ale căror consecințe vor avea un impact major asupra secolului al XXI-lea. Ideologia comunistă, de extremă stânga, nu mai reprezintă o amenințare a păcii mondiale, dar asistăm la dezvoltarea unui alt tip de extremism, cel religios (în special, cel bazat pe religia islamică). Acest tip de extremism va da naștere terorismului – un nou factor ce va provoca instabilitate la nivel regional, dar și global.

Conceptele de putere și de conflict capătă, pe lângă dimensiunea militară și cea economică, o dimensiune informațională. Informația este cea mai puternică armă și resursă pentru state. Acest lucru este consecința directă a dezvoltării noilor tehnologii. Odată cu evoluția noilor tehnologii, distanța încetează să mai fie un obstacol pentru comunicare, dar și pentru cunoaștere. „Înlăturarea” barierelor geografice are drept consecință accelerarea procesului de globalizare. După cum spunea un politolog american, „lumea a devenit un mare sat global”.

Globalizarea este una dintre cele mai dificile provocări ale diplomației. În fața acestui proces de relativă uniformizare a indivizilor, comunitățile, națiunile, statele reacționează în mod diferit. Am putea identifica mai multe probleme cu impact asupra dezvoltării viitoare a societății internaționale și anume: inegalitatea dezvoltării și a resurselor aflate la dispoziția statelor, impactul problemelor contemporane asupra securității mediului, precum și problemele actuale privind producția și comerțul cu armament ca fiind una dintre principalele cauze potențiale ale încurajării escaladării conflictelor armate. În cadrul acestui articol am evidențiat rolul diplomației și potențialul său în direcția eliminării disproporțiilor economice existente, a reducerii efectelor schimbărilor climatice, precum și în ceea ce privește realizarea obiectivelor dezarmării.



Dezvoltarea proceselor de integrare și globalizare aduc schimbări majore nu doar în planul vieții economice și politice internaționale, ci și asupra relațiilor diplomatice desfășurate de toți actorii comunității internaționale. Înțelegând faptul că harta politică a lumii este o dimensiune dinamică în care s-au schimbat și se vor produce schimbări în multe privințe prin încheierea și desfacerea alianțelor, prin întocmirea și semnarea de noi acorduri și tratate, prin noi înțelegeri și noi forme de cooperare instituite, care nu de puține ori au fost încălcate sau modificate, necesitatea implicării diplomației va continua să fie într-o continuă creștere.

Diplomația ajută la dezvoltarea și promovarea intereselor economice. Instituțiile diplomației universale și statele sale membre furnizează actualmente mai mult de 56% din totalitatea asistenței oficiale pentru dezvoltare livrată de țările industrializate importante.

**Perspectiva asigurării îmbunătățirii nivelului de trai a țărilor sărace.** Obiectivul primordial al cooperării pentru dezvoltare al comunității internaționale este eradicarea sărăciei în contextul dezvoltării durabile. Eradicarea sărăciei absolute este unul dintre obiectivele asumate de Națiunile Unite prin Declarația Mileniului. Potrivit raportului pentru anul 2000 al Institutului Bread for the World intitulat A Program to End Hunger, numărul celor care suferă de foame s-ar putea înjumătăți, până în 2017, dacă s-ar aloca anual 4 miliarde de dolari programelor de asistență alimentară. Pentru ca cetățenii Statelor Unite să contribuie cu 1 miliard de dolari anual la aceste programe, se arată în raport, fiecare cetățean american ar trebui să doneze 4\$ pe an, sumă pe care în medie fiecare american o cheltuiește pentru snowmobile. De asemenea, în World Development Report 2000/2001, elaborat de Banca Mondială, se precizează că suma necesară pentru eradicarea foametei și îmbunătățirea semnificativă a condițiilor materiale pentru 1 miliard de oameni poate fi obținută dacă fiecare cetățean din țările dezvoltate ar dona 1\$ pe zi.

**Diplomația poate asigura echilibrul avantajelor.** Diplomația și diplomații au făcut dovada că sunt interesați în mod special de protejarea intereselor țărilor în curs de dezvoltare și a recunoscut de mult timp că schimburile comerciale pot promova creșterea economică și capacitatea de producție a acestora.

**Diplomația unei politici externe și de securitate proactive.** Considerăm că, în perioada necesară soluționării tuturor problemelor (de la cele juridice la cele politice) care împiedică afirmarea UE ca un veritabil actor global din toate punctele de vedere, diplomația moldovenească ar trebui să acționeze pentru asigurarea securității Republicii Moldova în cadrul mai larg al securității UE care, la rândul său, ar trebui construită împreună cu ONU, NATO și OSCE și, mai puțin, în cadrul altor proiecte, mai mult sau mai puțin, oneste. În acest sens, încă în 2008, la Berlin, a fost lansată ideea unui nou tratat de securitate în Europa, care să înlocuiască Actul final de la Helsinki, argumentând că actuala arhitectură de securitate a Europei nu a trecut testele de soliditate în timpul recentelor evenimente și că trebuie să corespundă unui sistem multipolar al relațiilor internaționale.

Prin urmare, considerăm necesar ca UE să participe la consolidarea și dezvoltarea sistemului de securitate supraetajat bazat pe colaborarea strânsă între ONU, NATO, UE și OSCE bazat pe respectarea Cartei ONU. În vederea folosirii întregului potențial, de care dispune UE în vederea consolidării acestui sistem de securitate în Europa, precum și în vecinătatea acesteia, considerăm necesar ca UE să ocupe un loc în cadrul Consiliului de Securitate al ONU în vederea facilitării luării deciziilor atât de necesare pentru pacea internațională.

Rolul diplomaților în acest sens se întrevește ca fiind în promovarea normelor dreptului internațional – de reglementare a relațiilor internaționale, impunându-le guvernanților statelor să adopte o anumită conduită strâns legată de conceptul de securitate și stabilitate a societății internaționale, într-un sens larg. Respectarea Dreptului internațional este „garantul” ordinii publice internaționale, evitând, astfel, injustețea în relațiile internaționale. Credem în necesitatea existenței diplomației și în capacitatea sa instrumentală de a sprijini și promova interesele și drepturile statelor. Poate ar fi de dorit ca diplomația moldovenească să fie mai activă pe plan internațional și să militeze pentru un Cod internațional de conduită a statelor.

**Provocările diplomației culturale în secolul al XXI-lea.** Diplomația culturală reprezintă o provocare istorică în continuă desfășurare și al cărei impact în lumea globală poate modifica relații și chiar balanțe de putere. De-a lungul istoriei, cultura a fost liantul cooperării dintre statele lumii, căci, de cele mai multe ori, fiecare stat are o anumită propensiune spre un alt stat cu care are istorie comună sau valori asemănătoare. Lumea actuală este una multicivilizațională, iar pretențiile nefondate ale unui popor/unei culturi

pot conduce la războaie și elimină din discuție pacea și colaborarea.

Secolul precedent a fost unul al conflictului, dar și al cooperării. Este interesant de observat cum istoria subliniază, într-un mod subtil, dar elocvent, că relațiile culturale sedimentate îți pot asigura sprijin și în sfera politică.

În zilele noastre instituțiile internaționale dezvoltă diplomația în sfera culturală. Uniunea Europeană și Organizația Națiunilor Unite nu fac decât să încurajeze colaborările culturale între state prin programe adaptate la relațiile actuale: în contextul globalizării, al deplasării fără restricții și al tehnologiilor avansate, dezvoltate cu preponderență după anul 2000. Câteva exemple în acest sens ar putea fi programul Erasmus, bursele de studiu, schimburile de tineri și parteneriate între instituții culturale. Singura provocare însă rămâne cea a păstrării identității culturale în acest context global complex, conjugată cu valori ca toleranță și „unitate în diversitate.” Diplomația culturală nu impune și nu trebuie să promoveze în mod exacerbat o cultură, ci să creeze punți de legătură în vederea unei aprofundări a colaborării dintre state.

Secolul al XXI-lea este despre înțelegere, toleranță, limite și acceptare. Acestea sunt provocări reale în promovarea unei culturi prin mijloace instituționalizate. În opinia mea, diplomația culturală reprezintă o formă de soft power și, realizată inteligent, poate schimba progresiv fața lumii de mâine. În definitiv, marea provocare rămâne linia fină de demarcație între această formă de diplomație și propagandă. Mijloacele de a te face văzut și auzit există, dar instrumentele prea puțin contează în lipsa unei strategii pe termen lung și a unei viziuni în conformitate cu lumea actuală. De aceea, consider că e importantă atenția pe care fiecare țară o acordă artei și culturii, ce pot opera cu adevărat în favoarea ei.

O altă provocare interesantă este vizibilitatea diplomației culturale și promovarea ei în rândul tinerei generații. De prea multe ori asociem diplomația cu nivelul interguvernamental și neglijăm măsurile în plan orizontal (cu impact la nivelul întregii societăți), cu care se ocupă diplomația culturală. Varietatea elementelor din diversele culturi sunt cele ce ne pot atât apropia, cât și depărta, iar sensul în care ne îndreptăm depinde de politicile gândite la nivel înalt (de exemplu, UE), cât și de internalizarea anumitor valori la nivelul cetățenilor: toleranță, diversitate, multiculturalism.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Bauman Z. Globalizarea si efectele ei sociale. Ed. Antet, București, 2009.
2. Boudon R. Tratat de sociologie. Ed. Humanitas, București, 2010.
3. Enciclopedia dezvoltării sociale. Ed. Polirom, Iași, 2007.
4. Mazilu D. Reforma O.N.U. și provocările lumii contemporane. București, 2010.
5. Tanse R. (Anti) – Globalizarea./ Articol in revista „Cariere,” nr. 3, 2013, <<http://www.cariere.ro>>.
6. Toffler A., Al treilea val, Ed. Antet si Lucman, București, 2009.
7. Дипломатическая служба /Под ред. А. В. Торкунова. – Москва: РОССПЭН, 2007

# ДЕТЕРМИНАНТЫ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВООБРАЗОВАНИЯ: ИСПАНСКИЙ ВАРИАНТ

**Светлана ОСИПОВА,**  
**кандидат политических наук, доцент, докторант**  
**кафедры политических наук Южно-Украинского государственного**  
**педагогического университета им. К. Д. Ушинского (г. Одесса, Украина)**

## SUMMARY

*The paper analyzes the determinants of the process of state formation in the modern political arena with regard to Spain. According to the author, state formation as a political process fits into the concept of determinism, ie. develops in the framework of the objective laws of interconnection and interdependence of phenomena and processes presented in public life. The author examines the events of contemporary political history of the Spanish state in the light of the problem of self-determination of Catalonia.*

**Keywords:** *determinism, the process of state formation, the internal and external determinants, system determination, structural determination, determination of target.*

## REZUMAT

*Lucrarea analizează factorii determinanți ai procesului de formare a statului în arena politică modernă în ceea ce privește Spania. În opinia autorului, formarea statului ca un proces politic se încadrează în conceptul de determinism, adică se dezvoltă în cadrul legilor obiective de interconectare și interdependența fenomenelor și proceselor prezentate în viața publică. Autorul analizează evenimentele istoriei politice contemporane a statului spaniol în lumina problemei de autodeterminare din Catalonia.*

**Cuvinte-cheie:** *determinism, procesul de formare a statului, factorii determinanți interni și externi, determinarea sistemului, determinarea structurală, determinarea țintei.*

Как политический процесс, государствообразование вписывается в концепцию детерминизма, т. е. развивается в рамках взаимообусловленности процессов и явлений, представленных в общественной жизни, и их объективной закономерной взаимосвязи. Возникновение нового государства – всегда результат хитросплетений некоторой совокупности причин и предпосылок, в свою очередь, развитие нового государства влечет за собой отличающиеся степенью значимости последствия: от изменения конфигурации государственных границ до кровопролитных многолетних гражданских войн. На протяжении всей истории социальный (политический) организм детерминирован в своем генезисе.

В политических исследованиях принято использовать два подхода к пониманию детерминизма:

– с позиций механического детерминизма любые события (явления, процессы) однозначно и, безусловно, определены в далеком или не очень далеком прошлом. Сторонники такого понимания детерминизма отстаивают принципиальную возможность точного прогнозирования будущих событий и состояний, поскольку основным условием объекта служит воздействие внешнего фактора. В наиболее развитой форме механический детерминизм отражен в классическом марксизме, основанном на объяснительном принципе зависимости политической жизни от тех или иных факторов внешней по отношению к политике среды, прежде всего экономической [8, с. 339];

– диалектический детерминизм обосновывает закономерную обусловленность явлений, признавая не только необходимость, но и случайность. Сторонники диалектического детерминизма считают, что общественное развитие нельзя представить как систему раз и навсегда установленными связями: в нем сложно переплетены однозначность и неоднозначность, порядок и хаос, необходимость и случайность и т. д.

Отнесение процесса государствообразования к сложным многомерным явлениям общественной жизни обуславливает применение именно диалектического детерминизма для характеристики его важнейших сторон и проявлений в политической практике.

По отношению к социальной (политической) системе детерминанты ее развития классифицируются на внешние и внутренние. К первым относятся природно-климатические условия и связанные с ним ресурсное обеспечение и способ производства материальных благ; ко вторым – национальная идея, идеологические теории, система политических ценностей, которые служат ориентиром и основанием целеполагания в политической деятельности; развитые прямые и обратные связи, позволяющие политическим акторам своевременно реагировать на внутренние вызовы; временная согласованность политических реформ с экономическим и социальным развитием и т. д. Поступательное развитие социальной (политической) системы обусловлено гармоничной совокупностью внешних и внутренних факторов, однако ее устойчивость и эффективность функционирования в большей степени определяется внутренними адаптивными механизмами, обеспечивающими ее адекватную реакцию на внешние детерминанты. Это означает, что способность социальной (политической) системы, в т. ч. государства, к новациям и трансформированию определяется внутренними детерминантами.

Влияние социально-экономической, историко-политической, этнополитической и социокультурной детерминации процесса государствообразования очевидно наблюдаема, например, в современной Испании, где сецессионистские настроения населения испанских автономий стали фактором складывания идентичности, которая привела к активному развитию таких потенциально конфликтных политических практик, как сепаратизм и регионализм. По мнению историка В. Мансуровой, «к социально-экономическим факторам следует относить сочетание экономических изменений и наличия социальных противоречий в истории развития испанских регионов: именно это сочетание вызвало к жизни их попытки добиться независимости и сформировало опыт противостояния регионов и центра» [5, с. 368]. Экономические различия между регионами, вошедшими в состав Испании, обнаружились уже к началу XV в.: так, королевство Арагон в XI-XV вв. находилось на стадии расцвета и на пике могущества, которое сохранилось и в период вхождения единого испанского государства в 1516 г.

Однако, утверждает В. Мансурова, «было бы неверно считать, что суть экономического фактора развития региональных движений заключается в том, что экономически сильные и процветающие регионы начинают постепенно тяготиться централизацией и необходимостью «кормить» остальные территории. При изучении связи экономического развития и регионализма, сепаратизма становится очевидным, что последний может проявляться и в отсталых регионах» [5, с. 368-369]. В рамки настоящего исследования вписывается вывод В. Мансуровой о том, что «при анализе экономического фактора нужно учитывать не статистические показатели уровня развития, а наличие изменений в экономике. Кроме того, по мнению исследовательницы, экономическая трансформация становится действительным фактором, создающим условия для формирования регионализма только в сочетании с такими социальными явлениями, как миграция, этно-конфессиональные противоречия и т. д.» [5, с. 369].

Каталония неоднократно в истории (в XV, XVII и XIX в.) предпринимала реальные попытки создания самостоятельного государства. В 1485 г. в условиях экономического спада и социальной напряженности, приведшей к гражданской войне, местные власти при поддержке населения начинают говорить о независимости и даже демонстрировать ее, приглашая на престол Каталонии правителей в обход центральной власти. В 1640 г. на фоне конфликта между центром и регионом и ухудшения экономического положения произошло Сегадорское восстание, что привело к попытке создания независимой Каталонской республики. В результате т. н. «войны за испанское наследство» 1701-1714 гг. Каталония окончательно утратила все элементы автономности: испанский король Филипп V упразднил всяческий суверенитет феодалов, поддержавших его соперника – Карла VI Габсбурга. С этого времени начинается беспрецедентная борьба каталонцев за самоопределение, к которому они были наиболее близки в 1871 г., однако вопрос удалось урегулировать дипломатически, Каталония осталась в составе Испании в обмен на некоторые преференции со стороны Мадрида, правда, ситуация в экономике Каталонии к этому времени изменилась. Во второй половине XIX в. в результате экономической модернизации в Испании выделился т. н. «треугольник богатства»: Мадрид – Барселона (Каталония) – Витория-Гастейс (Страна Басков), что обозначило линию противоречий между центром и регионами, т. к., кроме Мадрида,

территории центра оказались в традиционной аграрной зоне с сохраняющимися пережитками, а регионы – в зоне активной модернизации, которая стимулировала их к широким социально-экономическим преобразованиям. Такая ситуация характерна и для современной Испании: социально-экономические преобразования 1960-1970-х годов не ликвидировали, как ожидалось, а, наоборот, усилили региональные диспропорции, что явилось дифференцирующим фактором развития страны. По образному выражению испанского историка Х. Туселля, «каталонцы ощущают себя благородными донорами по отношению к остальным испанцам, а жители других регионов видят в них настоящих вампиров» [Цит. по: 5, с. 369].

В XX в. попытка обрести независимость была предпринята каталонцами в 1930-х годах. Однако они не смогли противостоять войскам Франко. Времена диктатуры тяжело отразились на самобытности региона: были запрещены каталонский язык и традиции. Репрессии способствовали росту протестного движения. Автономный статус Каталонии удалось вернуть только в 1979 г.

Согласно принятой в 1978 г. испанской конституции, провозглашающей страну многонациональным государством, в Испании признается и гарантируется право на автономию для составляющих ее национальностей и регионов [4, ст. 2], при этом не определяется ни их число, ни названия, а лишь возможность для различных территорий стать автономным сообществом и процедура этого процесса. Теме автономий в конституции посвящен самостоятельный раздел 8 «О территориальном устройстве государства», содержащий 16 статей [4, ст. 137-158]. Всего в Испании 17 автономных образований и два заморских автономных города. Три региона – Галисия, Каталония и Страна Басков – имеют особый автономный статус как исторические территории [2, с. 128; 129].

В 2006 г. автономия Каталонии была существенно расширена (особенно в финансовой сфере), и такая тенденция продолжается. Тем не менее, большинство каталонцев высказываются за полную независимость от Испании. Ярким примером сепаратизма стала масштабная акция под лозунгом «Каталония – новое государство Европы», проведенная в сентябре 2012 г. На улицы тогда вышло более 1 млн. человек [3]. По итогам последних региональных выборов (2012 г.) сторонники отделения от Испании имеют большинство в региональном парламенте: 87 мест из 135 достались четырем партиям, выступающим за независимость Каталонии от Испании. Правда, между двумя ведущими из этой четверки – партией А. Маса «Конвергенция и Союз» (30,55 % голосов избирателей, 50 мандатов) и «Левыми республиканцами Каталонии» О. Жункероса (21 мандат) нет согласия. Более того, эти партии жестко противостоят друг другу. В предыдущем созыве парламента партия А. Маса имела 62 мандата и могла сама формировать генералитет (правительство) Каталонии, а левые республиканцы – только 10. Таким образом, на выборах произошло лишь перераспределение мандатов между двумя ведущими партиями, выступающими за сецессию Каталонии; в соотношении же в региональном парламенте сторонников независимости и их противников внеочередные парламентские выборы ничего не изменили: 87 – «за» и 48 – «против» (для сравнения: в прежнем составе 86 – «за» и 49 – «против») [7].

В 2013 г. местным парламентом была принята декларация о суверенитете (в составе Испании), оспоренная центральным правительством в суде, однако стремления каталонцев отделиться это не уменьшило, напротив, только усилило: 9 ноября 2014 г., несмотря на то, что центральное правительство Испании выступало категорически против голосования, считая, что оно нарушает принцип территориальной целостности государства, а Конституционный суд Испании согласился с доводами правительства, в Каталонии состоялся опрос общественного мнения о статусе региона, в котором, по подсчетам организаторов, приняло участие около 2 млн. человек, т. е. треть каталонского населения [6]. На всенародное обсуждение были вынесены два вопроса: «Хотите ли вы, чтобы Каталония стала государством?»; «Если да, хотите ли вы, чтобы это государство было независимым?». Более 80% респондентов дали положительный ответ на оба вопроса; за государственность без независимости высказались 10,11%, а за сохранение статус-кво – 4,55% [9].

27 сентября 2015 г. в Каталонии состоялись досрочные региональные выборы (к слову сказать, уже третьи за последние пять лет). По данным избирательных комиссий, явка избирателей была рекордной: на участки для голосования пришло почти 77,5% от общего количества лиц, имеющих право голосовать [1]. Победу на выборах одержал блок «Junts pel Sí» («Вместе – за «да»), набравший в итоге 39,5% (62 депутатских мандата из 135 возможных). Название организации отражает и главную



его политическую цель – сказать «да» независимости Каталонии. Политическое объединение политических сил, выступающих за самоопределение и сецессию Каталонии («Демократическая конвергенция Каталонии», «Левая республиканская партия Каталонии», «Демократы Каталонии» и «Движение левых»), было оформлено 20 июля 2015 г. [1]. Кроме того, в качестве союзника блока «Junts pel Sí» выступает партия «Единая народная кандидатура», у которой в высшем законодательном органе нового созыва – 10 мест.

Политические события в Каталонии позволяют экспертам различного уровня представить прогнозы их дальнейшего развития: разброс мнений по вопросу достаточно широк – от сохранения статус-кво до провозглашения нового независимого государства с последующим его признанием международным сообществом.

9 ноября 2015 г. Каталонский парламент большинством голосов («за» проект резолюции высказались 72 депутата, 63 проголосовали «против») одобрил план по приобретению к 2017 г. независимости региона от Испании. Решение парламентариев означает начало процесса создания независимого государства Каталония в форме республики. Одобренный каталонскими депутатами план предусматривает выход Каталонии из состава Испании в течение 18 месяцев. Конституционный суд в Мадриде отклонил совместный иск правящей испанской Народной партии, Социалистической партии Каталонии и каталонского либерального движения «Граждане», требовавших признать готовящееся в парламенте Каталонии голосование об отделении от Испании неконституционным. Таким образом, парламент Каталонии получил право провести дебаты и голосование по этому весьма болезненному для пиренейской страны вопросу [9].

В ответ на такие действия Барселоны официальный Мадрид дает ясно понять, что не допустит отделения региона от королевства. Так, испанский премьер-министр М. Рахой, комментируя события в Каталонии, выступил с резкой критикой планов каталонских парламентариев. В одном из своих заявлений по этому поводу он, в частности, отмечает, что подобная инициатива не может быть квалифицирована иначе как провокационный акт тех, кто попросту пытается пренебречь конституцией, ибо они знают, что конституция не на их стороне» [9].

Приведенный историко-политологический экскурс представлен нами как демонстрация проявления детерминантов процесса государствообразования в, наверное, самом неспокойном испанском регионе. Однако при всей решительности националистических сил в Каталонии на основе анализа политической истории края и реального положения дел в региональной политике Испании, можно предположить, что на самом деле ни каталонскому народу, не политической элите региона реальное самоопределение, в принципе, не нужно; а активное продвижение идеи самоопределения Каталонии осуществляется исключительно в качестве «политического шантажа» по отношению к официальному Мадриду в целях добиться дополнительных преференций во всех сферах общественной жизни и, прежде всего, в области экономики и финансов.

Конституция Испании 1978 г. сочетает в себе основы сохранения единого государства («целостной интегральной нации») и обеспечение права региональных сообществ на свободу и самоуправление. Основное внимание при этом сосредоточено на разумном, политически целесообразном распределении компетенций и полномочий между центром и регионами, отвечающем вызовам современного этапа цивилизационного развития. Притом что конституция содержит прямое указание на недопущение федерализации страны [4. ст. 145], степень самостоятельности автономных сообществ в Испании сопоставимо со степенью суверенитета субъектов современных федеративных государств. Каждое автономное сообщество имеет свое правительство, свой парламент и право самому принимать решения по довольно широкому кругу вопросов от вопросов здравоохранения и охраны окружающей среды до формирования органов самоуправления и налоговой системы. В регионах, где исторически сложился национальный язык (в т. ч. в Каталонии), он признан, наряду с испанским, официальным языком.

Изложенное приводит к выводу, что в социосинергетических системах, таких как государство (да и общество в целом) проявляются сложные типы детерминации, к которым следует отнести:

- системную детерминацию, характеризующую обусловленность самой системой состояния, поведения, свойств ее элементов и, наоборот, зависимость системы от ее элементов;
- структурную детерминацию, в рамках которой возникает новая локальная структура,



способная взаимодействовать со старой структурой, что может привести как к изменению последней, а позднее и к трансформации всей системы, так и к уничтожению зарождающихся элементов новой структуры;

– целевую детерминацию, которая возможна только в самоорганизующихся открытых системах, а внутренние и внешние факторы развития в таком случае взаимодействуют в соответствии с целью.

Все перечисленные детерминанты процесса государствообразования проявляются в современном политическом пространстве Испании.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Выборы в Каталонии: победили сторонники независимости. [Электронный ресурс]: Информационное агентство «Regnum». – Режим доступа: <<http://regnum.ru/news/polit/1979643.html>>. – 21.11.2015 г.

2. Жезуш Ф. Н. де. Политика испанского государства по противодействию сепаратизму./ Ф. Н. де Жезуш // «Вестник Томского государственного университета». Серия: Философия. Социология. Политология. – 2012. – № 3 (19). – С. 128-133.

3. История Каталонии. [Электронный ресурс]: Путеводитель по Барселоне «Barcelona 365.ru». – [Режим доступа]: <<http://barcelona365.ru/istoriya-katalonii/>>. – 22.04.2015 г.

4. Конституция королевства Испания от 27 декабря 1978 г. [Электронный ресурс]: Сайт «Европа без посредников». – Режим доступа: <<http://www.domeuropa.eu/leys/23-fales/50-konstitucziya-ispanii>>. – 24.02.2016 г.

5. Мансурова В. В. Социально-экономические факторы формирования идентичности (по материалам истории Испании)/ В. В. Мансурова // «Теория и практика общественного развития». – 2013. – № 11. – С. 368-370.

6. Региональные выборы в Каталонии назначены на 27 сентября. [Электронный ресурс]: Последние новости об Испании на русском языке «Noticia.ru». – Режим доступа: <<http://noticia.ru/all-news/politika/regionalnyie-vyiboryi-v-katalonii-naznachenyi-na-27-sentyabrya-11981.htm>>. – 22.04.2015 г.

7. Семушин Д. Победа сторонников независимости на выборах в Каталонии: Брюссель останавливает развал Испании. [Электронный ресурс]: Информационное агентство «REGNUM». Режим доступа: <<http://www.regnum.ru/news/1598213.html>>. – 22.04.2015 г.

8. Энгельс Ф. Диалектика природы./ Пер. с нем./ Ф. Энгельс // «Сочинения» / К. Маркс, Ф. Энгельс. – 2-е изд. – Т. 20. – С. 339-626.

9. Яшлавский А. Парламент Каталонии проголосовал за независимость от Испании к 2017 г.: Мадрид не собирается отпускать автономию из состава страны. [Электронный ресурс]: А. Яшлавский // Электронное периодическое издание «МК.ru». – Режим доступа: <<http://www.mk.ru/politics/2015/11/09/parlament-katalonii-progolosoval-za-nezavisimost-ot-ispanii-k-2017-godu.html>>. – 20.11.2015 г.

# RELAȚIA ELITISM - BIROCRATISM PRIN PRISMA EFICACITĂȚII SISTEMULUI POLITICO-ADMINISTRATIV

**Pantelimon VARZARI,**  
*doctor habilitat în științe politice,*  
*profesor cercetător, conferențiar universitar,*  
*Institutul de Cercetări Juridice și Politice*  
*al Academiei de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*The article approaches some aspects related to the relationship between elitism and bureaucracy in the rapidly changing conditions of society. Special attention is given to fundamental issues related to the place and role of elite and bureaucracy in the political-administrative system, approaching specifically the interconnection between the political elite and bureaucracy in the modernization and democratization of Moldovan society. It concludes that our country needs a new paradigm for the democratic governance of society, a paradigm that involves reorganization of the operation of the entire political system, which means its resetting of all the components.*

Elitismul este examinat, de regulă, drept concepție care susține rolul determinant al elitei (politice) în guvernarea societății (de altfel, V. Pareto este considerat părintele teoriei politice a elitelor). Acest mod de interpretare a problemelor conducerii politice supralicitează rolul elitelor în viața socială și le opune majorității societății. În literatura de specialitate se observă mai multe abordări teoretice, adesea incoerente, privind implicarea actorilor politici în lupta pentru cucerirea, menținerea și exercitarea puterii. Elitismul mai poate fi descris însă și ca o ideologie, dar și ca un proces social profund care afectează viața publică. Este vorba de mecanismul formării, recrutării și schimbării elitei politice, precum și de modul în care se menține în mod nemijlocit clasa guvernantă pe scena politică a unei societăți. De asemenea, elita politică ca atare poate fi analizată și ca fenomen specific societății din mai multe motive.

Întreaga dezvoltare istorică a speciei umane demonstrează faptul că organizarea și conducerea democratică și nedemocratică a societății sunt indisolubil legate de activitatea subiecților politici (elita politică, liderul politic, partidul politic, politicieni, grupul de presiune etc.), care joacă diverse roluri în viața politică a societății. Procesul repartizării, obținerii, menținerii și exercitării puterii nu presupune o participare egală la putere a tuturor cetățenilor, deoarece în orice societate, în afară de inegalitatea economică, socială, spirituală, mai există și inegalitatea politică. De aceea întotdeauna și pretutindeni la putere se află doar un grup restrâns de persoane, care obligă masele să-l recunoască, adică relațiile dintre grupul minoritar, guvernanți, și grupul majoritar, guvernați, sunt relații de subordonare, dominație și supunere.

Calitatea și funcționalitatea elitei guvernante, dar și a elitei administrative într-o societate poate fi determinată prin aplicarea mai multor criterii, în primul rând, conform rezultatelor activității de guvernare (calitatea vieții, lipsa de tensiuni și confruntări sociale, securitatea națională, comunicarea și/sau dialogul social permanent dintre putere și societate etc.). În al doilea rând, pentru o evaluare mai amplă a bunei guvernări, sunt relevante și criteriile subiective – nivelul de pregătire profesională, calificare, cultural, moral, încrederea populației în instituțiile puterii de stat, urmărindu-se, de asemenea, identificarea suportului pentru legitimarea guvernării elitei. Cât despre ratingul elitei politice din Republica Moldova, cercetările de opinie realizate în ultimii ani nu se dovedesc a fi în favoarea reprezentanților puterii de stat. Aceștia se confruntă cu o gravă problemă de credibilitate, dar, paradoxal sau nu, continuă să se afle pe primele poziții: elitele dau dovadă de flexibilitate și frecvent unele fracțiuni se regăsesc în alte segmente de la putere, fiind vorba de fenomenul numit în limbajul politologic traseism politic (cazul celor 14 deputați care s-au retras din fracțiunea PCRM la mijlocul lui decembrie 2015 și au inițiat împreună cu Partidul Democrat crearea Platformei Social-Democrate „Pentru Moldova” din cadrul Par-

lamentului țării, constituind cu alte componente ale Legislativului o majoritate parlamentară din 57 de deputați pentru alegerea Guvernului Filip din 20 ianuarie 2016).

La rândul său, birocratismul este și el evaluat drept fenomen specific societății, fiind elucidat în literatura de specialitate din diverse perspective. Însă nu trebuie confundate birocrăția, ca organiza-re și structură, cu birocratismul ca fenomen, exprimat prin excedentul aparatului funcționăresc și al unor efecte indezirabile rezultate ca urmare a acestei supraîncărcări birocratice. În același timp, forma de organizare birocratică este o formă rațională (după M. Weber), pe când birocratismul este o formă organizațională patologică, fiind denumită de unii *biropatologie*. O astfel de formă organizațională se regăsește și în aparatul politic și administrativ al structurilor de sinteză, unde se întâlnește atât cu o birocrăție mecanică de rutină, cât și cu una profesională epistemică, superioară și eficientă celei rutiniere [1, p. 39-40].

Birocrații, de regulă, au fost văzuți și ca persoane cu influență care, în mod colectiv, ar constitui „a pa-tra putere în stat”, o „birocrăție de partid”. În acest context, una dintre provocările la adresa democrației este de factură birocratică. Statele democratice, tinzând să gestioneze prin structuri ierarhice, combină în activitățile lor puterea legitimă, persuasiunea și birocrăția propriu-zisă cu un sentiment de distanțare sau mediere între administrație și populație. În plus, în mod inevitabil, structurile birocratice fac puterea lor să se îndepărteze de centrul de adoptare a deciziilor, de factorul decizional, susține J. Grugel [2, p. 78]. Notăm că o situație anacronică se regăsește în societățile tranzitive, în care persistă același autoritarism birocratic (numit și „autoritarism eșuat”) din perioada regimului totalitar. Totodată, se observă și o activitate ineficientă a birocrăției extinsă de stat, a aparatului funcționăresc (numit de A. Toffler „partidul invizibil al birocrăției”) sau, în accepția noastră, un stat-leviathan descris de Th. Hobbes la mijlocul secolului XVII, care tinde să-și reproducă și să-și impună interesele proprii prin intermediul exercițiului puterii, nu a discursului politic, cum o fac actorii politici.

Birocrația se manifestă în societatea contemporană prin diverse ipostaze: ca tip special de organizare socială, ca grup de interese, în calitate de elită politică, ca sistem administrativ, ca aparat funcționăresc etc., fapt care denotă o multitudine de aspecte caracteristice acestui fenomen complex și dinamic al societății [3, p. 47-101]. Există o influență reciprocă (mai mult directă) între elita politică (grupul de persoane care guvernează societatea) și birocrăție (grupe de persoane care se ocupă profesional cu administrarea treburilor publice).

Funcționalitatea elitelor și a birocrăției într-o societate democratică scoate în evidență câteva probleme fundamentale ce țin de locul elitei și rolul birocrăției în sistemul politico-administrativ: cine ocupă pozițiile formale în cadrul puterii, cine este indicat să dețină cât mai multă putere și cine adoptă și realizează deciziile. Determinarea interconexiunii între elita politică și birocrăție în contextul modernizării și deci al resetării sistemului politico-administrativ din Republica Moldova se înscrie în cadrul eforturilor specialiștilor în materie de a identifica răspunsuri pertinente și fezabile la dilemele, oportunitățile și provocările modernizării politice în contextul dezvoltării democratice a țării noastre, frecvent distorsionate și inconsecvente de către actorii politici și agenții guvernamentali, dar cu șanse de a deveni ireversibile. Astăzi însă aceste șanse se împotmolesc deja nu în discuții sterile privind necesitatea și oportunitățile promovării unor reforme modernizatoare de anvergură (sporirea eficacității instituțiilor democratice și a statului de drept; respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului; continuarea reformelor în sistemul judiciar, asigurarea independenței sistemului judiciar, im-parțialității și eficacității organelor de drept; continuarea reformelor în domeniul administrației publice și dezvoltarea unui serviciu public responsabil, eficient, transparent și profesionist; combaterea eficien-tă a corupției, inclusiv prin sporirea cooperării internaționale), ci în implementarea lor nesistemică de către autoritățile publice, inclusiv de corpul de funcționari administrativi (corp birocratic, în limbajul științific al lui Max Weber). Iar realizarea reformelor preconizate în deplină concordanță cu programul de guvernare și cu *Acordul de Asociere al Republicii Moldova cu Uniunea Europeană* depinde în cel mai decisiv mod de competența puterii politice și profesionalismul puterii birocratice, dar și de mediul so-cial, în special, de sectorul „trei” al societății, considerat de mai mulți autori motorul progresului social.

Într-un stat modern, factorii de decizie politică, care reprezintă o anumită opțiune a maselor, trebuie să beneficieze de suportul populației și să releve, în mod permanent, nevoile obiective ale dezvoltării sociale. O decizie luată de elita politică (parlamentară sau guvernamentală) și de elita administrati-

vă este valoroasă numai în măsura în care ține cont de necesitățile sociale și aspirațiile cetățenilor. În caz contrar, aceștia din urmă pierd încrederea în structurile puterii de stat, inclusiv în clasa politică și funcționarii publici. Peste 60 la sută din populația Republicii Moldova nu are încredere în principalele instituții ale statului. Astfel, potrivit unui sondaj, realizat de către *Centrul de Investigații Sociologice și Marketing CBS-AXA* în perioada 5-13 februarie 2016 pe un eșantion de 1491 de persoane, președintele, parlamentul, justiția, guvernul și partidele politice au cel mai mic rating la capitolul încredere. Ca și în celelalte sondaje, Biserica se află în topul încrederii. Primăria s-a clasat pe locul doi, iar mass-media pe locul trei, fiind pentru prima dată detronată de primărie. Topul încrederii este urmat de armată, poliție, ONG-uri, SIS, bănci, Centrul Național Anticorupție și sindicate. La coada clasamentului s-a poziționat Procuratura Generală, formațiunile politice, executivul, organele de drept, legislativul, șeful statului [4]. Iar datele prezentate în decembrie 2015, în urma unui sondaj realizat de *Transparency International – Moldova*, arată că cele mai corupte ramuri ale puterii de stat sunt cea legislativă și cea judiciară. Totodată, căile neoficiale de soluționare a problemelor cu funcționarii publici sunt, în primul rând, banii, după care – contacte/relații, cadourile, presiuni din partea conducerii, presiuni din partea organizațiilor criminale [5].

Actualmente, tot mai mulți cercetători, analiști politici și lideri de opinie autohtoni, oficialități europene și parteneri de dezvoltare ai țării atrag atenția asupra ineficienței clasei politice naționale, încetării realizării reformelor democratice preconizate, inactivității sectorului neguvernamental, astfel încât unii autori, nu fără temei, bănuiesc că elita politică actuală este una „eșuată”, „expirată”, compromisă prin activitățile sale și deci degenerată, falimentată [6; 7; 8], în sensul că țara noastră trece printr-un traseu sinuos de transformări democratice, metodele de guvernare a celor de „sus”, ai elitei politice naționale au rămas neschimbate, statul Republica Moldova este „capturat” de oligarhi [9; 10; 11; 12], sistemul politic fiind influențat de interese personale [13]. Drept urmare, asupra lui planează pericolul oligarhizării puterii politice în Republica Moldova. De altfel, conform aceluiași sondaj realizat de *Centrul de Investigații Sociologice și Marketing CBS-AXA*, două treimi dintre respondenți consideră că statul Republica Moldova este capturat.

**În concluzie**, societatea se schimbă rapid, iar sistemele vechi de guvernare au devenit incompatibile cu noile realități social-politice și economice. Problemele noi, dar și cele vechi care mai perpetuă pot fi rezolvate numai cu soluții noi. Pentru a scoate sistemul politic de sub influența intereselor personale, a stopa prăbușirea sistemelor instituționale, a stabili situația social-politică și economică a țării și a-i reda direcția clară a reformelor inițiate de la începutul primului deceniu al secolului curent și reactualizate de așa-zisa elita „pragmatică”, „reformatoare”, „pro-europeană” la începutul celui de-al doilea deceniu devine iminentă restructurarea formulei politice de guvernare a societății. Țara noastră are nevoie ca niciodată de refacerea paradigmei vechi de guvernare democratică a societății. Această paradigmă presupune redimensionarea activității întregului sistem politic al Republicii Moldova, fiind vorba despre resetarea lui și deci a tuturor componentelor sale (statul, elita politică, partidele politice, relațiile politice etc.).

## BIBLIOGRAFIE

1. Jude I. Paradigmele și mecanismele puterii. *Kratologia – o posibilă știință despre putere*. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003, 480 p.
2. Grugel J. Democratizarea. O introducere critică. Iași: Polirom, 2008, 267 p.
3. Varzari P. Elita politică și birocrăția în contextul reformelor democratice (cazul Republicii Moldova). Monografie. Chișinău: Pontos, 2013, 366 p.
4. Sondaj. Încrederea populației în instituțiile statului: Președinția, Parlamentul, Justiția și Guvernul la coada clasamentului. [On-line] <[http://www.realitatea.md/sondaj--increderea-populatiei-in-institutiile-statului--presedintia--parlamentul--justitia-si-guvernul-la-coada-clasamentului--video\\_35081.html](http://www.realitatea.md/sondaj--increderea-populatiei-in-institutiile-statului--presedintia--parlamentul--justitia-si-guvernul-la-coada-clasamentului--video_35081.html)> (vizitat la 24.02.2016).
5. Cheptine A. (Sondaj) Iată care sunt cele mai corupte ramuri ale puterii de stat! [On-line]: <<http://tribuna.md/2015/12/10/sondaj-iata-care-sunt-cele-mai-corupte-ramuri-ale-puterii-de-stat/>> (vizitat la 10.12.2015).
6. Armand Goșu: „Atât la București, cât și la Chișinău avem elite politice expirate”. [On-line]: <<http://>>

[glasul.md/armand-gosu-atat-la-bucuresti-cat-si-la-chisinau-avem-elite-politice-expirate/](http://glasul.md/armand-gosu-atat-la-bucuresti-cat-si-la-chisinau-avem-elite-politice-expirate/) (vizitat la 12.11.2015).

7. Luca I. Cazul „Republica Moldova” discutat în Parlamentul European: „Țara este coruptă, clasa politică a eșuat, iar guvernele se schimbă ca anotimpurile.” [On-line]: <[http://www.realitatea.md/cazul-republica-moldova-discutat-in-parlamentul-european-ara-este-corupta-clasa-politica-a-e-uat-iar-guvernele-se-schimba-ca-anotimpurile\\_30374.html](http://www.realitatea.md/cazul-republica-moldova-discutat-in-parlamentul-european-ara-este-corupta-clasa-politica-a-e-uat-iar-guvernele-se-schimba-ca-anotimpurile_30374.html)> (vizitat la 26.11.2015).

8. Comisarul european pentru Extindere: „Republica Moldova are nevoie de o nouă clasă politică.” [On-line]: <<http://independent.md/oficial-european-republica-moldova-nevoie-de-o-noua-clasa-politica/#.VnE BoniLTy0>> (vizitat la 16.12.2015).

9. V. Socor: În Moldova are loc un proces de prăbușire a statului. [On-line]: <[http://www.noi.md/md/news\\_id/69581#close](http://www.noi.md/md/news_id/69581#close)> (vizitat la 29.09.2015).

10. Thorbjorn Jagland: „Aduceți Moldova înapoi de pe marginea prăpastiei”. [On-line]: <<http://www.europalibera.org/content/article/27181572.html>> (vizitat la 10.08.2015).

11. Jurnalist Deutsche Welle [Vitalie Călugăreanu]: Republica Moldova a intrat în faza de mafiotizare. [On-line]: <[http://unimedia.info/stiri/Jurnalist-Deutsche-Welle-Republica-Moldova-a-intrat-in-faza-de-mafiotizare-105966.html?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=rss](http://unimedia.info/stiri/Jurnalist-Deutsche-Welle-Republica-Moldova-a-intrat-in-faza-de-mafiotizare-105966.html?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=rss)> (vizitat la 12.12.2015).

12. Sondaj CBS-AXA: Vladimir Plahotniuc a capturat țara, susțin 30% din respondenți. [On-line]: <<http://unimedia.info/stiri/sondaj-cbs-axa-vladimir-plahotniuc-a-capturat--tara--sustin-30-din-respondenti-110100.html>> (vizitat la 24.02.2016).

13. Pirkka Tapiola: Sistemul politic din Republica Moldova este influențat de interese personale. [On-line]: <[http://www.realitatea.md/video-pirkka-tapiola-sistemul-politic-din-republica-moldova-este-influen-at-de-interese-personale\\_27581.html](http://www.realitatea.md/video-pirkka-tapiola-sistemul-politic-din-republica-moldova-este-influen-at-de-interese-personale_27581.html)> (vizitat la 01.10.2015).

# CAMPANIA ELECTORALĂ ȘI ALEGERILE PARLAMENTARE DIN 30 NOIEMBRIE 2014 ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Constantin SOLOMON,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Ilie GÎRNEȚ,**  
*lector universitar, Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul*

## SUMMARY

*This work reviews the Moldovan Parliamentary elections dated on November 30, 2014. It analyzes the entire development of the process, including the Central Elective Administration, the candidates, the national and international monitoring, and media process screening as well. There are distinguished the diversity of candidates' platforms and slogans, campaigning methods, and their impact on voters.*

*Although the so-called Pro-European Parties won the majority, their number was not big enough to take essential decisions, but to elect the State President. This elective competition demonstrated that Republic of Moldova is still processing its path to democracy, and this was reflected all along the entire process.*

Politica are implicații pentru fiecare cetățean, indiferent de faptul că participă sau nu la procesul politic, că este interesat sau dezamăgit de viața politică, deciziile luate de cei de la guvernare afectează în modul cel mai direct cetățenii unui stat. Pentru popor alegerile reprezintă calea cea mai eficientă de a influența guvernarea și de a se face auzit. Pentru formațiunile și liderii politici alegerile întruchipează momente cruciale ale evoluțiilor pe arena politică. Ele oferă unica posibilitate de a accede la putere, dar sunt și cele care pot scoate concurenții din circuitul politic. Alegerile reprezintă o modalitate de selectare și desemnare a subiecților care-și dau concursul pentru obținerea funcțiilor eligibile.

Alegerile parlamentare reprezintă modul de selecție a persoanelor pentru Parlament de către cei care sunt calificați, prin regulile unui sistem politic democratic, să-și exprime opțiunea privind candidații.

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

La 30 noiembrie 2014 au avut loc alegerile în Parlamentul Republicii Moldova de legislatura a XX-a. Începutul campaniei electorale a fost dat prin decizia Parlamentului de la 28 mai 2014 care stipula că alegerile vor avea loc la 30 noiembrie 2014. [2, p. 3] Alegerile au fost administrate de administrația electorală la trei niveluri: Comisia Electorală Centrală (CEC), 35 Consilii Electorale de Circumscripție (CEdC) și 2073 de Birouri Electorale ale Secțiilor de Votare (BESV), inclusiv 95 amplasate peste hotarele țării. Administrația electorală include reprezentanți ai partidelor politice, proporțional reprezentării acestora în Parlament. Pentru monitorizarea alegerilor parlamentare din 30 noiembrie 2014 CEC a acreditat 810 observatori internaționali din partea a 58 de instituții, iar CEdC au acreditat 9.405 observatori naționali. [3, p. 357-366]

La alegerile pentru Parlamentul Republicii Moldova din 30 noiembrie 2014 au participat 24 de concurenți electorali, dintre care 19 partide politice, 1 bloc electoral și 4 candidați independenți. [4] Principalele dimensiuni tematice dintre partide, din perioada campaniei electorale, s-au referit pe chestiuni geopolitice, precum și pe chestiuni sociale și economice, cum ar fi: angajarea în câmpul muncii, pensiile și anticorupția.

În perioada campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 au fost utilizate mai multe tipuri de activități de agitație electorală ca: acțiuni de tip „de la ușă la ușă”, internetul și agitația telefonică, autovehicule cu publicitatea audio și vizuală, afișaj electoral, distribuie de pliante informative și ziare de partid, întâlniri cu alegătorii, concerte electorale, petreceri pentru tineri, publicitate în mass-media, publicitate stradală.

Campania „de la ușă la ușă” este una dintre metodele esențiale ale agitației electorale efectuată de



membrii echipei, partidului (candidatului). Această campanie propune vizitarea alegătorilor la domiciliu, întâlnirea cu aceștia, distribuirea materialelor propagandistice în susținerea propriului partid (candidat).

O altă formă de agitație electorală este afișajul electoral. Conform Regulamentului CEC privind panourile publicitare în perioada electorală, se interzice amplasarea afișelor electorale în încăperile în care sunt amplasate consiliile și birourile electorale și la o distanță de 50 de metri de la acestea. În campania electorală însă s-a constatat afișaj electoral neautorizat în nemijlocita apropiere de Birouri electorale ale secțiilor de votare (BESV) în, cel puțin, 6 secții de votare: SV 3 Rîșcani, Alexandrești (Rîșcani), SV 11 Baccealia, SV 36 Constantinovca, SV 25 Cașcalia, SV 3 Căușeni, SV 143 Chișinău). [5, p. 11-12]

Una dintre cele mai răspândite și eficiente tehnologii electorale sunt întâlnirile cu alegătorii. Întâlnirea candidatului cu alegătorii este cel mai eficient și puternic mijloc de agitație. Întâlnirea candidatului cu alegătorul este un eveniment, mai cu seamă pentru alegător, care va împărtăși impresiile cu familia, colegii, prietenii, semenii.

În perioada campaniei electorale au fost organizate și alte activități de agitație electorală ca: acțiuni pentru tineri, concerte, corturi de publicitate electorală.

O condiție importantă ce influențează perceperea mesajelor electorale este încrederea în organele mass-media. În noiembrie 2014, Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinie. La întrebarea „Care este cea mai importantă sursă pentru informarea DVS?”, răspunsurile au fost următoarele: televiziunea – 82% din respondenți; radioul – 39%, internetul – 20%, ziarele – 17%. [6, p. 28]

În Republica Moldova, mass-media numără 64 de posturi de televiziune (5 cu acoperire națională), 57 stații de radio, circa 400 de publicații scrise și numeroase mass-media online. [7, p. 6]

Menționăm că reflectarea campaniei electorale pentru alegerile parlamentare de către mass-media aflată sub jurisdicția Republicii Moldova trebuie efectuată în conformitate cu prevederile Constituției Republicii Moldova, Codului Electoral, Codului Audiovizualului, Legii Presei, Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și actelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

**Audiovizualul.** Ținând cont de impactul major pe care îl are audiovizualul asupra creării opiniei publice și de credibilitatea mare a acestuia în rândul populației, s-a urmărit identificarea unghiurilor de abordare și modalităților de prezentare a subiectelor relevante.

Televiziunea reprezintă cea mai importantă sursă de informații, în special în afara capitalei. Menționăm că 11 televiziuni din republică au difuzat un număr de știri electorale semnificative, iar televiziunea publică *Moldova 1* a fost una dintre cele mai influente instituții media. În timpul campaniei electorale, 4 televiziuni – *Prime TV*, *Publika TV*, *Canal 2* și *Canal 3*, au mediatizat masiv un singur concurent electoral – PDM, plasându-l deseori în context pozitiv și favorizându-l. Totodată, 2 televiziuni – *Accent TV* și *Jurnal TV*, au mediatizat masiv concurentul electoral PDM, plasându-l, preponderent, în context negativ și defavorizându-l, iar *TV 7* și *TV N4* au favorizat într-o anumită măsură concurentul electoral PLDM și pe liderii acestuia. Posturile de televiziune au difuzat împreună 80 de emisiuni cu caracter electoral în cadrul cărora au fost mediatizați 17 concurenți electorali din totalul de 24. [8]

În cele mai multe cazuri, moderatorii emisiunilor au avut un comportament adecvat față de concurenții electorali. Totuși la postul public de televiziune s-au înregistrat abateri în acest sens, moderatorii dezbaterilor electorale de la *Moldova 1* au continuat și în ultimele zile de campanie să ignore principiul echidistanței și al corectitudinii, adoptând o atitudine mai degrabă defavorizată față de concurenții electorali. [9, p. 4-5]

Cea mai mare vizibilitate prin intermediul spoturilor electorale a avut-o PDM, iar cea mai mică - Blocul electoral „Alegerea Moldovei - Uniunea Vamală” și Partidul Politic „Forța Poporului” (PPFP).

Constatăm faptul că, în timpul campaniei electorale, televiziunile au continuat politicile editoriale anterioare, iar o parte din posturile de televiziune au continuat să favorizeze anumiți concurenți electorali și/sau să-i defavorizeze pe alții, în detrimentul informării adecvate a electoratului [8, p. 4].

**Radioul.** Datorită faptului că alegătorul modern citește mai puțin presa, crește potențialul radioului ca sursă alternativă de informare. În timpul campaniei electorale și, mai ales, în ultima săptămână de campanie, unii radiodifuzori (*Radio Moldova*, *Vocea Basarabiei*) au alocat spațiu pentru reflectarea subiectelor electorale atât în buletinele de știri, cât și spoturilor de educație electorală, dar și dezbaterilor și publicității electorale, iar alții s-au limitat la difuzarea spoturilor de educație electorală și a publicității concurenților în alegeri (*Radio Noroc*, *Radio Plai*). Cele mai multe și diverse știri au fost difuzate de radiodifuzorul

public național *Radio Moldova* (207), iar cele mai puține – de postul de *Radio Noroc* (28). *Radio Moldova* s-a evidențiat și prin difuzarea unui număr mare de spoturi de educație electorală, dar și prin organizarea emisiunilor de dezbateri cu participarea unui număr mare și divers de concurenți electorali. Majoritatea posturilor de radio au citat preponderent funcționari de stat și știrile relevante, excepție făcând *Vocea Basarabiei* și *Radio Moldova* care au asigurat o diversitate mai mare a surselor. Totodată, din punctul de vedere al raportului gender al surselor citate, s-a constatat un dezechilibru masiv în defavoarea surselor de sex feminin (10% versus 90% surse de sex masculin). [10]

La 7 noiembrie 2014, Consiliul Coordonator al Audiovizualului (CCA) a prezentat primul raport de monitorizare a mass-mediei pentru perioada 20-29 octombrie. În baza constatărilor, CCA a emis avertizări publice în adresa a trei posturi de radio pentru acoperirea preferențială a anumitor concurenți. [7, p. 7]

**Mass-media online.** Portalurile, de asemenea, au reflectat pe larg campania electorală. Numărul materialelor cu caracter electoral direct și indirect, publicate de cele 10 portaluri monitorizate de Coaliția Civică pentru Alegerile Libere și Corecte, Asociația Presei Independente și Centrul pentru Jurnalism Independent în săptămâna 23-30 noiembrie 2014 a crescut foarte mult, aproape dublându-se față de săptămâna precedentă. printre portalurile cu cele mai multe materiale relevante se numără <*realitatea.md*> (152), <*deschide.md*> (150), <*politik.md*> (135) și <*unimedia.info*> (129). [8] a crescut și numărul materialelor de educație electorală, în total fiind publicate 35 de articole de acest fel, cele mai multe pe <*realitatea.md*> (11) și <*moldova 24.info*> (10).

Majoritatea materialelor (81,7% din știri, cu excepția materialelor de educație electorală) au fost nepărtinitoare, în celelalte însă poziția autorului a fost evidentă. Tendința de prezentare dezechilibrată a părților în materialele de conflict s-a păstrat la majoritatea portalurilor. Astfel, peste 71% din totalul celor 153 de materiale controversate au citat o singură parte în conflict. Cea mai mare cotă a știrilor dezechilibrate din totalul materialelor conflictuale au fost înregistrate la <*noi.md*> (36 din cele 38 știri care au abordat un conflict au fost dezechilibrate – 94,7%), <*jurnal.md*> (94,1%), <*deschide.md*> (65%), <*moldova24.info*> (73,9%) și <*moldova.org*> (88%, notă: în cazul acestui portal numărul materialelor de conflict a fost mai mic). [8]

Majoritatea portalurilor au reflectat preponderent subiecte despre partidele parlamentare din coaliția de guvernare și opoziția parlamentară, mai puțin au fost reflectate partidele extraparlamentare și candidații independenți.

**Presa scrisă.** În perioada campaniei electorale a sporit considerabil interesul cititorilor față de informațiile din presă și s-a majorat tirajul ziarelor. Numai pe parcursul unei luni (în perioada 28 octombrie - 28 noiembrie 2014) presa scrisă, inclusiv agențiile de presă și portalurile web, au publicat în total peste 4.560 de materiale, precum și știri, articole de opinie, publicitate electorală, interviuri și alte materiale din categoria programelor electorale, sondaje de opinie etc.

În multe articole din ziare se accentuează faptul că transparența financiară prin care să fie informați alegătorii cu privire la cei care sprijină financiar concurenții electorali n-a fost asigurată. În acest context, merită de menționat faptul că CEC a propus excluderea din campania electorală a Partidului Politic „Patria” condus de Renato Usatîi cu patru zile înaintea alegerilor. Decizia CEC a venit în urma unei sesizări a Inspectoratului General de Poliție care a acuzat acest partid că ar fi folosit în campania electorală resurse financiare din străinătate – 430.000 de euro. [11] Renato Usatîi însă a declarat că toate aceste acuzații sunt „fabricate politic” și înscenate de către angajații Inspectoratului General de Poliție.

Majoritatea partidelor politice, lansate în cursa electorală pentru alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014, și-au făcut publice sloganurile electorale cu care au mers în campanie. Unele au promovat combaterea corupției, altele au ținut să-și exprime poziția privind vectorul politicii externe sau chiar să-și scoată în prim-plan liderii.

Cele mai multe partide au promovat dezvoltarea Republicii Moldova. PDM s-a lansat în campanie cu sloganul „Creștem Moldova!” [12, p. 8], PPP „Renaștere” – cu sloganul „Să renaștem Moldova împreună!”, PPRM – cu sloganul „E timpul să întoarcem Moldova poporului!” [13, p. 2] PSRM și-a exprimat opțiunile pentru Rusia în sloganul „Moldova are nevoie de altceva!” [14, p. 10-16]

PLR și Partidul Politic „Patria” au avut mesaje de luptă cu corupția. Sloganul de campanie al PLR a fost „Pentru Moldova fără oligarhi!”, iar al Partidului Politic „Patria” – „Moldova fără corupție!”. Cu un slogan similar a mers în campanie și Mișcarea Populară Antimafie – „Nicio obligațiune în afara interesului public!”

PLDM a promovat apropierea de Uniunea Europeană – „Înainte, spre un viitor european!”, iar PL a adăugat și aderarea la NATO – „Cu PL în familia NATO și UE!” Partidul Național Liberal (PNL) a transmis un mesaj proeuropean, dar și unionist – „În Europa – prin România!”, iar PCRM și-a promovat nu doar denumirea, ci și numele liderului lor prin intermediul sloganului – „Doar PCRM! Doar Voronin!” [13, p. 2]

De remarcat, în context, că cea mai reușită campanie mediatică de promovare a ideii de integrare europeană au desfășurat-o în timpul campaniei electorale posturile publice *Moldova 1*, *Radio Moldova*, *Vocea Basarabiei*, posturile TV private cu acoperire națională *Prime TV*, *2 Plus*, precum și posturile *Publika TV* și *Jurnal TV*. Ziarele cele mai insistente în reflectarea problemei integrării europene au fost *Timpul*, *Jurnal de Chișinău* și *Ziarul de Gardă*.

La alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 rata de participare a alegătorilor a fost de 57,28%, ceea ce constituie mai mult de 1/3 din numărul de persoane înscrise în listele electorale și este suficient pentru a considera alegerile parlamentare valabile. [15, p. 668] Rezultatele scrutinului au arătat că cinci partide au reușit să treacă pragul electoral: PSRM (20,5% – 25 mandate), PLDM (20,16% – 23 mandate), PCRM (17,48 – 21 mandate), PDM (15,8% – 19 mandate), PL (9,67% – 13 mandate). [16]

După 7 săptămâni de negocieri, la 23 ianuarie 2015, a fost creată o coaliție minoritară a PLDM și PDM (susținută de PCRM), situație care a semnalat eșecul în crearea unei majorități proeuropene care să includă și PL. Cu toate că acordul de constituire a Alianței Politice pentru o Moldovă Europeană menținea, cel puțin, formal dezideratul cu privire la integrarea europeană a Republicii Moldova, noua coaliție a fost primită cu rezerve sau criticată dur de vocile societății civile și presei. [17, p. 2]

## BIBLIOGRAFIE

1. Popa V. Dreptul parlamentar al Republicii Moldova. Chișinău, ULIM, 1999.
2. Monitorul Oficial al Republicii Moldova 2014, nr. 152.
3. Electorala 2014: 30 noiembrie 2014. Documente și cifre cu privire la alegerile parlamentare de legislatura a 20-a. Partea I. Chișinău, 2015.
4. Alegerile parlamentare în Moldova din 30 noiembrie 2014. [On-line]: <[www.alegeri.md](http://www.alegeri.md)> (accesat la 22.01.2015).
5. Coaliția Civică pentru Alegerile Libere și Corecte, Asociația Promo-Lex. În: „Raport privind monitorizarea alegerilor din 30 noiembrie 2014.”
6. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, noiembrie 2014.
7. Biroul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului, Misiunea de Observare a alegătorilor. În: „Raport interimar 24 octombrie – 11 noiembrie 2014 privind alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014,” Chișinău, 2014.
8. Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare 2014. Concluzii generale. Raport nr. 6, 23-30 noiembrie 2014.
9. Monitorizarea mass-media în campania electorală pentru alegerile parlamentare 2014 (concluzii generale). Raport nr. 5, 16-22 noiembrie 2014. [On-line]: <[http://api.md/upload/editor/Raport\\_5\\_concluzii\\_generale\\_FINAL.pdf](http://api.md/upload/editor/Raport_5_concluzii_generale_FINAL.pdf)>.
10. Alegeri 2014: cât de reprezentativi sunt reprezentanții poporului? Interviuul postului de Radio Europa Liberă cu analistul politic Igor Boțan din 15 noiembrie 2014. [On-line]: <<http://www.alegeri.md/?p=2088>> (accesat pe 22.01.2015).
11. <[www.publika.md/cum-a-reacționat-renato-usatii-când-a-uzat-că-partidul-patria-a-fost-exclus-din-cursa-electorală\\_2170191.html](http://www.publika.md/cum-a-reacționat-renato-usatii-când-a-uzat-că-partidul-patria-a-fost-exclus-din-cursa-electorală_2170191.html)> (accesat la 22.01.2015).
12. <<http://www.promis.md/evenimente/32-alegeri-2014-pdm/>> (accesat la 22.03.2016).
13. Partidele în competiția electorală, la nivel de sloganuri. În: „Jurnal de Chișinău,” 28 octombrie 2014.
14. Platforma electorală a PSRM. În: „Socialiștii,” 18 octombrie 2014.
15. Electorala 2014: 30 noiembrie 2014. Documente și cifre cu privire la alegerile parlamentare de legislatura a XX-a. Partea I. Chișinău, 2015.
16. Alegerile parlamentare în Moldova din 30 noiembrie 2014. [On-line]: <[www.alegeri.md](http://www.alegeri.md)> (accesat la 22.03.2016).
17. Tănase S. Monstruoasa coaliție sau cum antieuropenii au preluat puterea în Moldova. În: „Timpul,” 30 ianuarie 2015.

## SOME ASPECTS OF THE FIGHT AGAINST TERRORISM WITHIN THE EUROPEAN UNION

**Cristina EJOV,**  
**doctor, conferențiar universitar,**  
**Universitatea de Stat din Moldova**

### SUMMARY

*The terrorist actions in France and Belgium in 2015 and 2016 raised debates about the efficiency of counter-terrorism policies for national and European authorities and also their readiness of response to future terrorist attacks. Through close cooperation within the EU were established new specialized agencies for countering terrorist threats: Europol, Eurojust, the Police Working Group on Terrorism, the position of Counter-Terrorism Coordinator of the European Union, European Counter Terrorism Centre. The EU adopted the „Declaration of Solidarity” in the fight against terrorism (2004), Strategy for combating the financing of terrorism (2004), the Counter-Terrorism Strategy (2005). All the pillars mentioned above are going to be analyzed in details in this article.*

### REZUMAT

*Acțiunile teroriste în Franța și Belgia din 2015 și 2016 au creat dezbateri în privința eficienței politicilor anti-teroriste pentru autoritățile naționale și europene și, de asemenea, capacitatea de răspundere la viitoarele atacuri teroriste. Prin cooperare strânsă între membrii UE au fost stabilite agenții specializate pentru combaterea amenințărilor teroriste: Europol, Eurojust, Grupul de Poliție de lucru asupra Terorismului, poziția de Coordonator de Antiterorism al Uniunii Europene, Centrul European de Antiterorism. UE a adoptat „Declarația de Solidaritate” pentru lupta împotriva terorismului (2004), Strategia de combatere a finanțării terorismului (2005). Toți pilonii menționați mai sus vor fi analizați detaliat în acest articol.*

The problem of terrorism over the past 15 years has become one of the most pressing challenges for the international community. The scale of terrorist activity is increasing, which can be seen not only in the growing number of terrorist attacks, but also in the change of the very nature of the terrorist activity.

Terrorist attacks often lead to massive human victims, entail the destruction of material and spiritual values, create situations of tension between states, provoke wars, distrust and hatred between social and ethnic groups, which are often impossible to overcome within a whole generation. Terrorism sows fear and creates the feeling of terrible danger more than any other forms of violence. Terrorists strike at innocent civilians without distinction and warnings [6, p. 95].

The concern of the international community over the spread of terrorism is expressed in the attempt to join forces in fighting the common enemy, to comprehend its nature and causes, and to develop policy and institutional framework for the fight against terrorism, which is becoming a transnational phenomenon.

Terrorism is seriously threatening the democracy in Europe, and an understanding of this threat makes Europeans join forces in the fight with it. The EU activities hold one of the central places in the establishment of the international legal framework of the European security system against terrorist menaces, because one of the main objectives of the Union is to create an area of freedom, security and justice. The experience of the European community in the fight against terrorism based on a principle of collective problem solving, occupies an important place in the universal counterterrorism cooperation, and therefore requires study and analysis [8, p. 9].

The terrorist attacks in Paris (in January and November 2015) and in Copenhagen (in February 2015), as well as a prevented attack in Belgium (in January 2015), revealed the reality and the extent of the Islamist terrorist threat on the territory of the European Union. It also acutely raised the issue about the effectiveness of the European Union anti-terrorist policy.

The events of 11<sup>th</sup> September 2001 in the US became the turning point in the integration of the EU's efforts in the fight against terrorism, and prompted all the EU Member States to take emergency measures not only nationally, but also at European level. Thus, the EU adopted the Action Plan on the Fight

Against Terrorism, on September 21<sup>st</sup> 2001, which called for strengthening the police and judicial cooperation of Member States; development of the legal framework for anti-terrorist activities and prevention of the funding of terrorist organizations [7]. By May 2001, the EU Council, in accordance with regulations on special measures against individuals and criminal groups in the fight against terrorism, has developed a list of terrorist organizations.

On December 2001, at the Laeken European Council Summit, EU countries formulated common approaches towards the fight against international terrorism. The document stipulated that EU member states will seek to create the necessary capacity to deal with terrorist threats within a single European defense and security policy. In practical terms, the states reached a framework agreement on the introduction of a common European arrest warrant (at the initiative of Spain), suppression of the funding channels of the extremist organizations and creation of the common list of terrorist organizations, whose activities should be banned in the EU.

Through close cooperation within the EU new specialized agencies for countering terrorist threats were established: Europol, Eurojust, the Police Working Group on Terrorism, the position of Counter-Terrorism Coordinator of the European Union. Though, the EU is trying to stimulate anti-terrorist activities by releasing new political and legal acts. Especially intensive were the process of development of a common counter-terrorism policy after the terrorist attacks in Madrid in March 2004 and in London in July 2005. The EU adopted the „Declaration of Solidarity” in the fight against terrorism (2004), the Strategy for combating the financing of terrorism (2004), the Counter-Terrorism Strategy (2005). Moreover, the efforts of the European countries in the creation of a strong legal base for the fight against terrorism are complemented by the legally binding acts and framework decisions adopted by the EU Council [8, p. 9]. Among them the decisions on the introduction of a common European arrest warrant, freezing of assets of terrorists and terrorist organizations, cooperation of law enforcement bodies of the European Union on the rapid exchange of information in the fight against terrorism (a special program to create a Legal Enforcement Network - LEN), the introduction of biometric data in the passport of citizens of all EU member states should be mentioned. Particularly noteworthy is the activity of the SitCen – an organization, whose main task is to bring together experts of external and internal security services to analyze the terrorist threats in the EU and third countries; harmonization of strategies; coordination of the activities of border services; training of border guards and systematic assessment of the risks at the borders of the EU through the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (FRONTEX), officially opened in July 2005 etc.

It's necessary to take a closer look at the EU Counter Terrorism Strategy [3]. Adopted in 2005, this strategy commits the Union to combating terrorism globally, while respecting human rights and allowing its citizens to live in an area of freedom, security and justice. It is built around four major objectives: prevent, protect, pursue and respond. The idea is to establish close cooperation between the EU Member States in various areas in order to prevent terrorism. These four broad headings encompass various actions taken by the EU in the fight against terrorism:

- *Prevent* people from turning to terrorism and stop future generations of terrorists from emerging. One of the priorities is to prevent people from turning to terrorism by tackling the factors favoring its spread, which can lead to radicalisation and recruitment. The following: are among the priorities of the „prevention” the development of common approaches to identify behavior problems, especially in cases of Internet abuse; solving the problems of incitement and recruitment in particular in specific conditions, such as prisons, places of religious training or worship by adopting legislation defining such behavior as a crime; development of a strategy of work with the mass media and the population for a more detailed explanation of the EU policy; promotion of good practices, democracy, education and economic prosperity through EU assistance programs; the establishment of inter-cultural dialogue within and outside the EU.

- *Protect* citizens and critical infrastructure by reducing vulnerabilities against attacks. EU members should bear the primary responsibility for improving the security of the key facilities, the interdependence of border security, transport and other cross-border infrastructure. These measures require effective activities on the collective level. In the cases of common EU security regimes, such as border security and transport, the EU and particularly the European Commission play an important role in improving the standards of their functioning.



Among the key priorities of the „protection” are the following: improvement of the security of EU passports through the introduction of biometrics; creation of the Visa Information System (VIS) and the Schengen Information System (SISII); development of the effective risk analysis of the external EU borders through Fortex program; implementation of the concerted common standards for civil, air, port and maritime security; harmonization of European policy on the protection of vital infrastructure.

- *Pursue* impede planning, travel and communications, cut off access to funding and materials and bring terrorists to justice. In this field, it is necessary to improve and perform anti-terrorist activity and persecute terrorists regardless of frontiers. It is necessary to prevent the planning and commission of terrorist attacks, to destroy the network of recruiters and to eliminate the financing channels. These ideas were fixed in the Hague Programme, supported by the EU countries.

- *Respond* in a coordinated way by preparing for the management and minimisation of the consequences of a terrorist attack, improving capacities to deal with the aftermath and taking into account the needs of victims.

It is very difficult to reduce the risk of terrorist attacks to zero, but it is necessary to fight in order to minimize this danger and to be prepared to deal with the consequences of the committed terrorist attacks. Reacting to an incident will often be similar regardless of whether it was a natural, or technological accident, so the response system that exists for the liquidation of the consequences of natural disasters could also be used to reduce the impact of the terrorist attacks on citizens. The response to any of these events should make full use of existing structures, including the Civil Protection Mechanism, which was established in the EU to react to the other major European and international crises. The accidents with cross-border effects will require the rapid exchange of operational data, media coordination and mutual operational support using all available means including military resources. The degree of efficiency and effectiveness of the response will depend on the EU's ability to take concerted and collective action. This way the creation of a coordination mechanism in the conditions of crisis in the EU, together with the necessary operational procedures, will ensure the coherence of the EU response to the terrorist attacks [5].

The terrorist actions in Paris in January 2015 and the deaths of 17 people led to a wide number of demonstrations by millions of people across France and Europe to honour the victims. During the following weeks, questions were raised about the motives of the perpetrators, their degree of association with jihadist groups in Europe and the Middle East and their relationship with previous attacks. Debates have followed about the freedom of expression, Islamophobia, but also radicalisation of counterterrorism policies for national and European authorities to deploy in order to respond to these and future terrorist attacks [1, p. 1].

The official reaction from the official institutions followed immediately. Starting with a Joint Statement signed in Paris on 11 January 2015 by Ministers of Interior and Justice of Latvia, Germany, Austria, Belgium, Denmark, Spain, Italy, the Netherlands, Poland, the United Kingdom and Sweden was followed by an input from the EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC) in preparation for the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 January, where member states' ministries formally adopted the so-called „Riga Joint Statement”, which outlines a set of counterterrorism policy priorities.

The Joint Statement reaffirmed a commitment to fight terrorism and called for strengthening cooperation amongst the participating member states' services and those of relevant partners (US and Canada), as well as enhancing cooperation of law enforcement in order to “prevent and detect radicalisation in an early stage”.

The following policy measures were underlined:

- to adopt a European Passenger Name Record (PNR) framework, including intra-EU PNR;
- to amend the rules laid down in the Schengen Borders Code to allow for broader consultation of the Schengen Information System (SIS II) during the crossing of external borders by individuals enjoying the right to free movement;
- to reduce the supply of illegal firearms throughout Europe as a priority in the European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT);
- to establish “the detection and screening of travel movements by European nationals crossing the European Union's external borders”, the focus being on more extensive detection and monitoring of certain passengers;



- to develop the partnership of the Internet providers, allowing for a reporting of material that aims to incite hatred and terror and the condition of its removing;

- to support the activities of the Radicalisation Awareness Network (RAN) [1].

On 12 February 2015, the declaration of the members of the European Council that defined three priorities: to guarantee citizens' safety via the improved use of existing tools, to prevent radicalisation and to protect the Union's values, to cooperate with the Union's partners at international level was signed [1]. The "European Agenda on Security 2015-2020" presented by the European Commission on 28 April 2015 also places the fight to counter terrorism and radicalisation at the heart of the new strategy [2].

The Paris attacks on 13 November 2015 indicate a shift towards a clear international dimension of the Islamic State to carry out Special Forces style attacks in the international environment. This and the growing number of foreign fighters have posed new challenges for EU Member States. The threat of further terrorist attacks in Europe remains high. Therefore, there is a great need within the European Union to strengthen the response to terrorism, to suspected terrorist networks and foreign fighters, and have an improved strategic understanding of threats.

EU counterterrorism policy responses to the Paris events raise two fundamental challenges:

- the first challenge is the freedom of movement, Schengen and Union citizenship. The priority, given to the expansion in the use of large-scale surveillance and systematic monitoring of all travelers including EU citizens, stands in contravention of Schengen and the free movement principle;

- the second challenge concerns the EU democratic rule of law. Current pressures calling for an urgent adoption of measures like the EU PNR challenge the scrutiny roles held by the European Parliament and the Court of Justice of the European Union on counterterrorism measures in a post-Lisbon Treaty setting [1].

In January 2016, the European Counter Terrorism Centre was launched as it was foreseen in the European Agenda on Security put forward by the European Commission. ECTC will focus on tackling foreign fighters and sharing intelligence and expertise on terrorism financing, illegal arms trafficking, and online terrorist propaganda and extremism [4].

So, to ensure a more effective fight against terrorism the EU needs to establish a permanent and open dialogue between intelligence agencies and law enforcement authorities and citizens in order to improve public and private security. Without this dialogue and close cooperation, the police will not be able to solve such a pressing problem as terrorism. It is necessary to create, within the EU, a system, which will include not only the special prompt military actions, but also economic, political, social, ideological, propaganda measures aimed at combating terrorism. In order to reduce the social base of terrorism, it is necessary to create conditions for the solution of social, national and spiritual problems of all social and ethnic groups. This should be the main focus of the activity of political and social structures of the EU.

## REFERENCES

1. Bigo D. and others The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda. [On-line]: <<https://www.ceps.eu/system/files/LSE81Counterterrorism.pdf>> (accessed at 21.03.2016).

2. Delivet Ph. The European Union and the fight to counter terrorism. [On-line]: <<http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-372-en.pdf>> (accessed at 21.03.2016).

3. European Union Counter-Terrorism Strategy. [On-line]: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>> (accessed at 21.03.2016).

4. Europol's European Counter Terrorism Centre strengthens EUS response to terror. [On-line]: <<https://www.europol.europa.eu/content/ectc>> (accessed at 21.03.2016).

5. Вардазарян С. Некоторые аспекты стратегии ЕС по борьбе с терроризмом. *Вестник КРСУ*, 2012, Том 12, № 12, с. 88-91.

6. Грачев С., Гасымов А., Стесиков И. Особенности современного терроризма и проблемные аспекты в системе антитерроризма. *Власть*, 2012, № 7, с. 94-96.

7. Потемкина О. Антитеррористическая политика Европейского союза. *Мировая экономика и международные отношения*, 2011, № 2, с. 48-58.

8. Тимофеева Н. Международно-правовые вопросы борьбы с терроризмом в Евроатлантическом регионе. / Автореферат диссерт. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук, Москва, 2009, 22 с.

# PARTICIPAREA LA ELABORAREA NORMELOR DE DREPT INTERNAȚIONAL – TRĂSĂTURĂ A PERSONALITĂȚII JURIDICE A ORGANIZAȚIEI INTERNAȚIONALE

**Oleg BONTEA,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Universitatea Agrară de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*Lawmaking activity includes international organization oriented toward creating new rules of law and their subsequent improvement, modifying or canceling them. We must emphasize that any international organization, including the nature of universality (including the UN and its specialized agencies) have no legislative powers. This means that any rule contained in the recommendations adopted by the international organization, rules and draft conventions, must be recognized states, firstly as a norm of international law, secondly, as a rule mandatory for State.*

Procesul de legiferare a organizației internaționale include activitatea orientată spre crearea noilor norme de drept, precum și perfecționarea lor ulterioară, modificarea sau anularea lor. Trebuie să subliniem că nicio organizație internațională, inclusiv cele cu caracter de universalitate (inclusiv ONU și instituțiile sale specializate) nu dispun de împuterniciri „legislative.” Aceasta înseamnă că orice normă cuprinsă în recomandările adoptate de organizația internațională, regulile și proiectele de convenții, trebuie să fie recunoscută de state, în primul rând, ca o normă de drept internațional, în al doilea rând, ca o normă obligatorie pentru statul respectiv.

Legiferarea organizației internaționale nu este nelimitată. Volumul și tipul legiferării organizației sunt strict determinate de tratatul său constitutiv. Și, deoarece statutul fiecărei organizații este individual, atunci și volumul, tipurile și direcțiile activității de legiferare a organizațiilor internaționale vor fi distincte. Volumul concret de competențe acordate organizației internaționale în domeniul legiferării poate fi aflat doar pe baza analizei actului ei constitutiv.

În literatura de specialitate au fost exprimate două opinii referitoare la fundamentarea procesului de legiferare a organizației internaționale. Unii autori consideră că organizația internațională este în drept să elaboreze și să adopte norme de drept chiar și în cazul în care despre aceasta nu există o indicație concretă în actul său constitutiv. Alții consideră că capacitățile de legiferare a organizației internaționale trebuie să se bazeze pe actul său constitutiv. Cu alte cuvinte, dacă organizația internațională nu este dotată cu funcții de legiferare prin statutul ei, atunci ea nu este în drept să îndeplinească aceste funcții. Astfel, după K. Skubișevski, pentru ca organizația să poată adopta norme de drept, altele decât normele de drept intern, ea trebuie să aibă în acest sens competențe exprese prevăzute în statutul său sau în alt tratat încheiat de statele-membre [1]. Aceeași opinie este susținută și de P. Raidoinov. După părerea lui, organizația internațională nu trebuie abordată de pe poziția competenței prezumtive, deoarece această concepție poate conduce la revizuirea actului constitutiv. P. Raidoinov consideră că posibilitățile și limitele legiferării trebuie să fie identificate în statutul organizației internaționale [2].

Analiza practicii de legiferare a organizațiilor internaționale arată că primul grup de autori susține o concepție mai realistă. De exemplu, în statutele multor organizații nu se conțin dispoziții privind puterile de a adopta norme de drept internațional. Însă ele participă destul de activ la toate fazele procesului de legiferare. Altă situație este faptul că organizațiile internaționale nu posedă posibilități sau, mai precis, competențe egale de a participa la formarea normelor de drept internațional. Activitatea de legiferare a organizațiilor internaționale poartă un caracter de direcționare special și trebuie să fie totalmente conformă cu scopurile acestei organizații. Formele concrete și gradul de participare a organizației internaționale în procesul de legiferare depind, în cele din urmă, de funcțiile îndeplinite de aceasta [3].

Important este de a afla dacă toate organizațiile internaționale posedă competențe de legiferare. Pentru aceasta este necesar să examinăm fazele legiferării pe plan internațional, în general, și a organizațiilor internaționale, în special.

În continuare trebuie să răspundem la întrebarea, care dintre organizațiile internaționale posedă dreptul de legiferare. Dacă este să pornim de la legiferarea treptată, atunci conștiință juridică posedă organizațiile internaționale, colectivele de savanți, alți specialiști.

Unul dintre criteriile posibilității de legiferare a organizațiilor internaționale îl reprezintă personalitatea lor juridică. Organizațiile internaționale neguvernamentale nu posedă personalitate juridică internațională și din aceste considerente nu pot adopta norme de drept internațional. Însă acest fapt nu poate conduce la concluzia negării, în general, a rolului lor în relațiile internaționale și prezenței unui minim determinat de elemente juridice care permit să activeze acestor organizații. Pe de altă parte, nu este real de a identifica aceste organizații cu organizațiile internaționale interguvernamentale și de a fi recunoscute ca subiecte de drept internațional. G. Tunkin subliniază că proiectele de documente corespunzătoare ale acestor organizații joacă, în general, în procesul de formare a normelor de drept, același rol ca și doctrina de drept internațional [4].

Dreptul de legiferare luat în volum deplin, inclusiv faza de creare a dreptului, aparține doar acelor organizații internaționale, care pot să elaboreze norme juridice, să le perfecționeze sau să le modifice.

Legiferarea organizației internaționale este legitimă doar în cazul în care ea este direcționată spre dezvoltarea progresivă a dreptului internațional. Acest lucru derivă din dispozițiile Cartei ONU, în special, în preambulul Cartei, în art. 1 și 13. O condiție obligatorie a activității de legiferare a organizației internaționale este și aceea că normele elaborate în acest mod trebuie să fie în concordanță cu normele imperative și principiile generale ale dreptului internațional.

Astfel, putem face următoarele concluzii referitor la legiferarea organizațiilor internaționale:

1. Legiferarea organizațiilor internaționale este legitimă doar în cazul în care este direcționată spre dezvoltarea progresivă a dreptului internațional.

2. Legiferarea într-un volum deplin este inerentă doar organizațiilor internaționale care posedă personalitate juridică internațională.

3. Organizațiile internaționale posedă competența de legiferare într-un volum și o direcție corespunzătoare prevederilor actelor lor constitutive.

În procesul de creare a normelor ce reglementează relațiile dintre state, organizația internațională poate acționa în diferite roluri. Astfel, în fazele inițiale ale procesului de legiferare, organizația internațională poate:

- să inițieze un tratat interstatat determinat;
- să acționeze în calitate de autor al proiectului unui asemenea tratat;
- să convoace ulterior o conferință diplomatică a statelor în scopul coordonării textului tratatului;
- după încheierea tratatului să îndeplinească funcția de depozitar;
- să facă uz de competențe determinate în domeniul interpretării și revizuirii tratatului încheiat cu participarea acesteia [5].

Organizațiile internaționale joacă un rol considerabil la formarea normelor cutumiare ale dreptului internațional. Hotărârile acestor organizații contribuie la generarea, constituirea și încetarea normelor cutumiare.

Astfel, conținutul legiferării organizațiilor internaționale poate avea diferite forme: începând cu participarea la procesul auxiliar și terminând cu crearea de către organizația însăși a prescripțiilor juridice obligatorii pentru statele-membre, iar în unele cazuri-chiar și pentru statele-nemembre ale organizației.

În încercarea de a da o *definiție* succintă noțiunii de legiferare a organizației internaționale, putem menționa că aceasta reprezintă *un proces alcătuit din totalitatea acțiunilor sale juridice îndreptate spre crearea normelor de drept*. Trebuie totuși să subliniem faptul că nu orice acțiune juridică a organizației internaționale poartă un caracter de legiferare. Mai mult ca atât, nu orice regulă stabilită de organizația internațională poate fi considerată ca normă de drept internațional. În acest sens, pentru o mai mare claritate trebuie să subliniem că o normă de drept internațional poate fi considerată ca atare dacă:

- reglementează relațiile dintre subiectele de drept internațional;
- este obligatorie pentru subiectele de drept internațional;

- poartă un caracter general, nu se referă la un destinatar concret sau la o situație concretă.

De exemplu, acordurile executive încheiate de organizațiile internaționale, adică cele care aprofundează normele juridice fixate în actul constitutiv.

O categorie specială a dreptului intern al organizațiilor internaționale o constituie normele adoptate de Uniunea Europeană numită „dreptul secundar.” Aceste norme sunt, prin natura lor juridică, asemănătoare dreptului intern al unui stat federal, deoarece acționează pe teritoriul statelor-membre, fără ratificarea de către acestea, și fiind obligatorii pentru persoanele juridice și persoanele fizice [6].

#### BIBLIOGRAFIE

1. Skubieszewski K. Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych: przegląd zagadnień i analiza wstępna. Poznań: Państwowe Wydawn. Nauk., Oddział w Poznaniu, 1965, p. 178.
2. Райдойнов П. Правотворческие функции на международной организации, София, 1975.
3. Международное публичное право: Учебник, под ред. К. А. Бекяшева, Москва: Изд. «Проспект», 1999, p. 246.
4. Тункин Г. И., Теория международного права, Москва: Изд. «Международные отношения», 1970, p. 214.
5. Международное публичное право. Учебник, под ред. К. А. Бекяшева, op. cit., p. 248.
6. Маргиев В. И. Внутреннее право международных организаций: Дис. д-ра юрид. наук: 12.00.10: «Майкоп», 1999, 282 с.

# SIMILITUDINI ÎNTRE GEOGRAFIA POLITICĂ ȘI GEOPOLITICĂ CU REFERINȚĂ LA REPUBLICA MOLDOVA

**Vasile MAXIM,**  
doctor, conferențiar universitar,  
Universitatea Pedagogică de Stat „Ion Creangă” din Chișinău

**Oleg BUGA,**  
doctor habilitat, profesor universitar,  
Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți

## SUMMARY

*This work presents the most important arguments in the evolution of Political Geography and Geopolitics in the retrospective aspect. The closest approaches are highlighted, within certain works, which served as basic support for the existence of disciplines which operates through dependent and interdependent relationships so far. I highlighted the most important works of the German geographical school, which demonstrate the reasons for these geographical sciences to exist.*

Termenul de geografie politică este utilizat pentru prima dată de către Friedrich Ratzel (1844-1901) în cadrul lucrării sale cu același titlu (*Politische Geographie*) publicată în anul 1897. În condițiile respective autorul încearcă să impună noua știință prin prisma analizei spațiale a statului ca un organism viu, în care populația exercită presiuni funcționale asupra teritoriului prin creșterea sporului natural sau prin expansiune asupra spațiilor geografice externe.

Întemeietorul geografiei politice afirma în lucrările sale („Antropogeografie”, „Aspecte politice ale geografiei”, „Legile creșterii spațiale ale statului”, „Marea ca sursă de putere a poporului”), că explicarea evenimentelor politice poate fi realizată prin prisma teoriei evoluționiste, având conotații social-darwiniste. Astfel, statul reprezintă una dintre formele de răspândire a vieții pe suprafața Terrei”. Esența organică a statului ca organism viu rezidă în simbioza dintre pământ – sol – popor, analizat prin prisma spațiului vital în raport cu așezarea geografică.

Impulsionarea și dezvoltarea acestor idei în cadrul geografiei politice germane sunt motivate prin faptul că Germania de la sfârșitul sec. al XIX-lea începutul sec. al XX-lea nu făcea parte din grupul statelor europene, care au participat la marile descoperiri geografice, prin crearea de imperii coloniale imense. În această ordine de idei se impuneau argumente și motivații obiective pentru ca Germania să nu mai aibă rolul de stat marginalizat cu funcții expectative, dar să-și îndeplinească rolul plener și dominant în cadrul noii împărțiri teritoriale a spațiilor geografice vitale națiunii germane.

Ideile din cadrul geografiei politice a lui Friedrich Ratzel sunt preluate și dezvoltate de o multitudine de școli din Europa în perioada interbelică, mai cu seamă, de către aliații Germaniei. Un reprezentant clasic al școlii germane se consideră suedezul germanofil Rudolf Kjellen (1864-1922), care utilizează pentru prima dată termenul de geopolitică în anul 1889 și dezvoltă aspectele teoretice preluate de la Ratzel în lucrarea sa „Statul ca formă a vieții”, publicată în anul 1916. Autorul afirmă că geopolitica reprezintă o știință despre stat care este un organism geografic viu amplasat în spațiu și include elementele structurale ca, de exemplu: a) topopolitica, care cercetează mediul politic al statului; b) morfopolitica, care studiază formele teritoriale statale, dintre care cea mai ideală ar fi cea rotundă, ce denotă putere și viabilitate în raport cu statele ce au formă alungită; c) fiziopolitica, care demonstrează importanța condițiilor fizico-geografice (relief, climă, sol, resurse naturale etc.) cu impact direct asupra geopoliticii.

Geopolitica nu poate fi separată de geografia politică, dat fiind legăturile „genetice” interdependente între aceste ramuri ale științei geografice, prin interpătrunderea ideilor teoretice, fapt care-și lasă amprentă asupra obiectului de studiu care, în esență, reprezintă studierea spațiului geografic la nivel teritorial sub aspect de organizare și dezvoltare politică. Un element esențial pentru ambele discipline îl constituie determinismul geografic, care înglobează în sine valori fizico – geografice cu o multitudine de

variabile naturale, cum ar fi relieful, prezența sau lipsa resurselor minerale, clima, temperaturile și precipitațiile etc., care în ultimă instanță joacă un rol dominant asupra stereotipurilor comportamentului milenar sau secular al unor națiuni.

Un rol aparte oferă autorul german analizei funcționale a granițelor statului, care, de fapt, îndeplinesc rolul de „membrană protectoare” a organismului viu care reprezintă statul. Cu cât această structură obligatorie a statului este mai dezvoltată, cu atât existența lui este mai mare și invers, cu cât granițele statelor sunt mai vulnerabile sau nefuncționale la capacitățile de protejare a spațiului geografic național, cu atât „imunitatea” și longevitatea acestor entități sunt compromise și cad pradă altor state mai dezvoltate. Fenomenul în cauză poate fi analizat sub aspect retrospectiv prin prisma utilizării unor teorii maltusianiste sau social – darwiniste, unde lupta pentru existență a statelor este analizată prin intermediul legilor naturii.

Școala geopolitică germană din perioada interbelică în fruntea căreia se afla Karl Haushofer (1869-1946) considera geografia politică o știință academică ce studiază legitățile obiective ale spațiului geografic, pe când geopolitica reprezintă o disciplină pragmatică care proiectează lumea.

În această ordine de idei, Republica Moldova, de la apariția pe harta politică și până în prezent, se confruntă cu o instabilitate în cadrul graniței de est, care cade sub incidența factorului secesionist transnistrean.

Acceptând obiectul de studiu al geografiei politice cercetarea evoluției hărții politice, putem constata o multitudine de disfuncționalități și dezechilibre de ordinul vulnerabilității granițelor la nivel mondial. În cadrul acestor spații sunt prezente anumite câmpuri de putere ce pot crea zone de risc geopolitic, unde sunt înregistrate categorii geospațiale de expansiune și interese globale geopolitice din partea marilor puteri.

În această ordine de idei putem analiza poziția geografică a Republicii Moldova în raport cu interesele geopolitice ale unor state. Dispariția imperiului sovietic a favorizat apariția unor state pe harta politică, care își îndeplinesc funcția de state tampon între diferite spații geopolitice. Astfel, la prima vedere, Republica Moldova deține o așezare strategică foarte reușită în raport cu alte state care se mărginesc nemijlocit cu granițele terestre ale Rusiei, cum sunt Statele Baltice, Ucraina, Belarus sau Georgia.

Ultimele evenimente militare din Ucraina au demonstrat ideile de vulnerabilitate a granițelor de sud și de est ale acestui stat, fapt care a și declanșat acapararea peninsulei Crimeea de către Rusia, la fel și războiul de secesiune din regiunea Donbass sau Luhansk. Doar acceptarea Statelor Baltice în cadrul Blocului NATO frânează pretențiile expansioniste ale Rusiei.

Existența Republicii Moldova ca stat independent poate fi pusă într-o ipostază duplicitară. În cazul în care Ucraina poate fi dezmembrată și înglobată parțial de Rusia, Republica Moldova poate cere reunificarea cu România. Pe harta politică mai pot exista aceste state numai datorită presiunilor exercitate de marile puteri asupra Rusiei.

De asemenea, și în cazul în care Republica Moldova poate înregistra un colaps economic atingând parametrii incapacității de plată, legate de problemele actuale de ordinul încetării reformelor în domeniul juridic, dată fiind preluarea puterii politice și economice de către un sistem oligarhic, căruia, de fapt, îi sunt incriminate furturi din cadrul sistemului bancar național de ordinul miliardelor și constituie obstacolul de bază din cadrul reformelor social-economice și politice [1].

În acest sens, Ucraina, care aspiră la integrarea în UE, poate să joace un rol dominant în vederea rezolvării problemei Transnistriei pe calea negocierii cu Republica Moldova, a unor schimbări de teritoriu, punct de vedere susținut și de către unii lideri politici din România. Nu se exclude și transferul sau strămutările de populație la nivel de așezări rurale sau urbane, nefiind admise presiuni migraționiste sub formă de refugiați [2].

Apariția, dezvoltarea și extinderea disciplinei de geografie politică și transformarea treptată în geopolitică se pot observa numai în cazul analizei spațiale a unor teritorii prin transformarea lor calitativă și cantitativă ca sursă de îmbogățire economică datorită prezenței unor factori de producție din abundență. Astfel, pentru început, putem depista motivația extinderii hărții politice datorită evoluției transportului maritim, care în ultimă instanță a și provocat declanșarea marilor descoperiri geografice cu consecințele apariției marilor imperii coloniale, care au precedat valorificarea teritorială a spațiilor geografice sub aspect economic, politic și militar.



Puterea maritimă favorizează până în prezent unele state de a-și menține controlul asupra unor spații strategice, cum ar fi strâmțurile Bosfor, Dardanele și Gibraltar (Spania și Marea Britanie se află până în prezent în dispute teritoriale), la fel ca și canalele maritime, în special, controlul asupra canalelor Suez și Panama, a căror importanță strategică nu poate fi diminuată sub aspect comercial pentru o multitudine de state maritime, numite sub aspect geopolitic puteri talasocrate.

Statele maritime cedează treptat avantajul strategic în condițiile în care efectele revoluției industriale din Marea Britanie provoacă expansiunea căilor ferate în cadrul statelor cu interes geopolitic continental numite telurocrate. Drept exemplu concludent poate servi conflictul dintre Imperiul Otoman și Imperiul Țarist, care se confruntau în vederea controlului strategic la gurile fluviului Dunărea.

Astfel, anexarea Basarabiei de către Imperiul Țarist și războaiele ruso-otomane, care au urmat, facilitează accesul spre gurile Dunării prin construcția tronsonului de cale ferată pe direcția Tighina – Galați în anul 1877 într-un termen record de numai trei luni de către armata țaristă cu implicarea nemijlocită a populației locale. Acest fapt denotă prioritățile noului mijloc de transport în vederea cuceririi de noi spații geostrategice.

Un interes major prezintă și mijloacele de transport auto și aeriene care favorizează, în ultimă instanță, valorificarea geospațială a unor teritorii de către marile puteri care și-au dezvoltat mijloacele în cauză cu infrastructura corespunzătoare sub aspect geoeconomic expansionist. Drept exemplu elocvent poate servi expansiunea UE spre est, unde sunt investite sume exorbitante în domeniul infrastructurii de transport rutier și aerian.

Revenind la analiza similitudinilor acestor științe geografice, putem afirma că unii geopoliticieni contemporani cu nume notorii (Kolosov V. A, Mironenko N. S. afirmă, în lucrarea „Geopolitica și geografia politică”, că „nucleul istoric al geopoliticii este geografia”, iar geopolitica este egală cu geografia politică, care studiază spațiul la scară locală, regională sau statală. Astfel, geografia politică reprezintă o știință a statelor lumii ce studiază legitățile teritoriale politice de organizare a societății la nivel ierarhic local, raional și statal.

Un stat înfloritor și dezvoltat se bazează în totalitate pe calitățile particularităților teritoriului. Statul, pentru existența sa, trebuie să se asigure suficient cu un „spațiu vital” (Lebensraum) care-și poate asigura o dominație la nivel mondial prin expansiune și războaie, fapt demonstrat de marile puteri astăzi în Orientul Apropiat și Mijlociu, la fel și în cadrul Africii de Nord prin distrugerea Libiei cu repercusiuni dezastruoase, în special, pentru statele limitrofe inclusiv pentru UE, care a dat dovadă de vulnerabilitate la granițele terestre și maritime de Sud, ca hotare periferice neprotejate.

Spre sfârșitul sec. al XX-lea, unii geopoliticieni încearcă să analizeze evenimentele geopolitice prin prisma substituirii funcționale a rolului statului, în general, ca entitate națională, odată cu aprofundarea fenomenului de globalizare și internaționalizare a activității de producție, unde rolul de substituent îl joacă corporațiile transnaționale.

În acest sens se impune apariția unei noi discipline cu titulatura de „Goeconomie,” care poate substitui parțial importanța geografiei politice la fel și a geopoliticii. Se încerca demonstrarea și argumentarea tendinței de dominație a economicului asupra politicului, fapt care provoacă deplasarea conflictelor militare regionale sau globale pe un plan secundar, dat fiind implicarea interesului de coagulare a statelor în cadrul anumitor sisteme economice integraționiste de tipul UE, NAFTA, MERCASOR, ASEAN.

Rusia însă, prin comportamentul său agresiv în raport cu statele vecine, demonstrează că este prematur să opinăm cu termenul de geoeconomie în detrimentul geografiei politice și al geopoliticii.

În acest context, în condițiile în care expansiunea UE spre est se realizează prin acceptarea benevolă a reformelor social-economice, politice, juridice pentru statele doritoare, inclusiv pentru Republica Moldova, Ucraina și Georgia, care, de fapt, înregistrează tergiversări de care în ultimă instanță profită Rusia, prin destabilizări de ordin politico-economic și militar, pentru a nu accede statele respective spre UE și, la fel, spre blocul NATO.

Drept exemplu concludent servește declanșarea conflictului militar în Estul Ucrainei de către regimul din Rusia, care, de fapt, este un război fratricid, a cărui soluționare pașnică se poate realiza cu implicarea marilor puteri UE și SUA prin respectarea acordului de la Minsk între părțile beligerante.

Evenimentele din Ucraina demonstrează pentru Rusia, că interesul politic prevalează asupra celui economic. Iar enunțurile generalului prusac Carl Clausewitz (1780-1831), precum că „războiul reprezintă

continuarea politicii statului, dar cu alte mijloace” sau că „războaiele sunt pierdute sau câștigate încă până a fi declanșate” sunt valabile și astăzi.

Structura geopolitică a lumii contemporane este reprezentată printr-o multitudine de modele spațiale ce reflectă conflictele dintre puterile continentale și maritime sub aspect geospațial, creând câmpuri geopolitice conflictuale ca, de exemplu, cel din spațiul Siriei și al Irakului.

Geopolitica scoate în evidență existența obiectivă a entităților spațiale ce cad sub incidența politicii. Geopolitica se poate defini ca geografie politică și are de a face cu evenimente spațiale de o mai mare anvergură la scară globală. Aceste discipline sunt genetic asemănătoare prin relații dependente și interdependente [3]. Geografia politică reprezintă „lupa” sau „microscopul” de lucru pentru geopolitică.

### BIBLIOGRAFIE

1. Demanjeon A. Le Declin de l'Europe. Paris, 1920.
2. Foucher M. Fronts et frontieres. Un tour du monde geopolitique. Paris, 1991.
3. Колосов В. А., Мироненко Н. С. Геополитика и политическая география. М.: Аспект Прес, 2001.
4. Kjellen R. Der Staat als Lebensform. Berlin, 1924.
5. Клаузевиц К. О войне. М., 1994.
6. Макиндер Х. Географическая ось истории. / «Полис», 1995, № 4.
7. Maxim V. Modele de integrare a Republicii Moldova în cadrul UE – aspecte geopolitice. În: Materialele simpozionului jubiliar internațional „Mediul și dezvoltare durabilă,” Ed. Labirint, Chișinău, 2009, p. 249.
8. Maxim V. Unele aspecte geopolitice legate de infrastructura căilor de transport din Basarabia. În: „Politica Marilor Puteri în Balcani și Europa Centrală,” materialele simpozionului internațional din cadrul UPS „Ion Creangă,” Chișinău, 2014.
9. Maxim V. Fenomene integraționiste din Europa de Sud-Est – aspecte geopolitice. / În cadrul Simpozionului Internațional „Zilele Academiei Române,” Iași, 2014.

## BRANDINGUL NAȚIONAL: ASPECTE TEORETICE ȘI PRACTICE

**Alexandr EJOV,**  
*doctor în științe politice, lector superior universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In the article are considered theoretical and practical aspects of national branding. Successful state brand can not only improve the country's international image, but also to raise the level of political influence in the world, to increase the volume of exports of goods and services, enhance the overall competitiveness of the country, to stimulate a sense of national identity.*

În prezent, în lexiconul politic al mai multor state a fost introdusă noțiunea de branding național sau statal, scopul căreia constă în construirea și gestionarea reputației țării pe arena mondială. Cu toate că pe parcursul existenței lor statele au menținut, în mod constant, o anumită imagine, conceptul de „branding național” este unul relativ nou. În ultimele decenii, statele, pentru a-și îmbunătăți imaginea, au început să folosească, în mod activ, tehnici de marketing, ceea ce a condiționat apariția unei noi direcții de cercetare, poziționată la intersecția dintre politologie și marketing – brandingul național. În acest context, și-a exprimat opinia Simon Anholt, unul dintre specialiștii cu autoritate în sfera brandingului național care a remarcat: „În lumea globală fiecare oraș, regiune, țară trebuie să concureze pentru turiști, investiții, încredere, reputație și respect din partea mijloacelor de informare în masă. Imaginea țării este o prioritate concurențială. Brandingul țării constituie o abordare strategică față de dezvoltarea acestei priorități și viziunea faptului, încotro această țară poate să meargă. Fără o astfel de viziune, țara nu va putea să concureze” [4].

Cuvântul brand are o istorie veche; el provine de la cuvântul vechi norvegian *brandr* care semnifica marcarea cu foc și se utiliza pentru stigmatizarea animalelor domestice și a obiectelor de uz casnic. Mai târziu, acesta a căpătat o nouă accepțiune, marcă de fabrică, marcă comercială. Prima utilizare a brandului, cunoscută omenirii, a fost practică încă pe timpurile Egiptului Antic, atunci când meșteșugarii puneau brandul lor pe cărămizile făcute de ei, ca să fie cunoscut creatorul fiecărei cărămizi. Există mărturii documentare ale existenței mărcilor comerciale pe lămpile grecești și romane, pe porțelanul chinez. Mărcile comerciale au fost utilizate în India, în 1300 î. Hr. [11, p. 9-10].

Noțiunea de brand al statului este discutabilă. Servind la început drept o categorie economică, în anii '90 ai sec. al XX-lea, această noțiune a început să fie activ aplicată și la diverse teritorii: state, regiuni, orașe.

În anul 1998, Simon Anholt a introdus în circuitul științific un nou termen, cel de „brand național” și, practic, a pus bazele unei noi și importante sfere a cunoașterii științifice, cercetarea concepțiilor brandingului teritorial sau național. De atunci el lucrează în calitate de expert și consultant politic independent cu guvernele diferitelor țări în sfera brandingului național. Inițial, Simon Anholt a cercetat brandul statului din punctul de vedere al brandului produsului oricărei corporații mari, în cadrul căreia sunt utilizate tehnologiile principale de marketing pentru promovarea mărfurilor pe piață, tehnologii care, în opinia sa, ar putea fi utilizate cu succes și la promovarea brandului național al țării [8].

Conform părerii lui Simon Anholt, brandul național constituie suma percepției țării de către oameni, obținută din șase competențe naționale de bază: export, turism, politică, patrimoniu cultural, investiții și imigrație, populație. Împreună, acestea formează hexagonul brandului național:

- *exportul* determină imaginea produselor și serviciilor în fiecare țară, de asemenea, și gradul de interes pe care îl manifestă cumpărătorii, căutând activ sau invers, evitând cumpărarea mărfurilor care se produc într-o țară concretă;

- *turismul* măsoară nivelul interesului față de vizitarea statului și atractivitatea monumentelor turistice;

- *politica* cercetează opinia publică vizavi de nivelul onestității și competenței guvernului țării, caracterizează închipuirile individuale ale cetățenilor, de asemenea, opiniile referitor la problemele globale, așa ca democrația, justiția, politica socială și ocrotirea mediului înconjurător;

- *cultura și patrimoniul cultural* arată percepția globală a patrimoniului fiecărei țări și includ evaluarea nivelului culturii contemporane a țării, inclusiv filmele, muzica, pictura, sportul și literatura;

- *oamenii* măsoară reputația populației în astfel de sfere cum ar fi cunoștințele, educația, deschiderea, prietenia și alte calități, de asemenea, percepția nivelului potențial de ospitalitate a cetățenilor și discriminării;

- *investițiile și imigrația* reprezintă o cale de comunicare pentru acele țări care constituie locuri atractive de investire în oameni și afaceri. În același timp, atragerea de investiții și talente umane poate contribui într-o mare măsură la creșterea economică a țării respective [1].

În opinia lui S. Anholt, brandingul teritorial trebuie să se bazeze pe „sinteza dintre managementul de brand și diplomația publică, urmate de dezvoltarea activă a comerțului, investițiilor, turismului și exporturilor.” O strategie de branding de succes se bazează pe o strategie de autoidentificare corectă, când centrul hexagonului conține răspunsuri la următoarele întrebări: „Cine suntem?” și „Care sunt puterea și talentul nostru?”

Tezele lui S. Anholt sunt susținute de un studiu al autorului la nivel mondial, cunoscut sub denumirea de Anholt-GfK Roper Nation Brands Index („Indicele brandurilor naționale”) și Anholt-GfK Roper Oras Brands Index („Indicele brandurilor orașelor”). În esență, Brand Index reprezintă singura evaluare analitică a imaginii și prețului brandurilor țărilor din lume.

Brandul național ar trebui să se bazeze pe identitatea-cheie. Sursa de identitate a brandului este un set de idei, valori, caracteristici, cultură, cuvinte și imagini, care în ansamblu creează în mintea publicului-țintă anumite asocieri cu statul-brand. Un brand teritorial de succes reprezintă nu oamenii ca atare, ci produsele sau talentele locuitorilor țării. Imaginea teritoriului nu poate fi construită artificial; crearea unei imagini pozitive a țării nu poate fi doar o imitație, aceasta trebuie să corespundă cu progresul socioeconomic și politic actual al țării.

Dacă e să ne referim la cercetătorii ruși din domeniul brandingului național, atunci, în opinia noastră, un punct interesant de vedere este prezentat de O. Tyukarkina care determină brandingul național drept o serie de măsuri în domeniul exporturilor, turismului, culturii, politicii interne și externe și a investițiilor în dezvoltarea și punerea în aplicare a strategiei de creare a brandului statului, orientat spre îmbunătățirea imaginii țării, percepută de către populația locală și de străini, și activată de o varietate de instrumente (de comunicare, de marketing, diplomație publică etc.) [10, p. 23-24]. Un brand de succes al unui stat permite nu numai îmbunătățirea imaginii politicii interne și externe a țării, dar și va ridica nivelul influenței politice a țării pe arena internațională, va contribui la creșterea volumului exportului mărfurilor și serviciilor cu brand, va fortifica legăturile internaționale și relațiile de parteneriat, va stimula sentimentele identității naționale, va spori competitivitatea generală a țării.

În cercetarea sa, autoarea evidențiază următoarele funcții ale brandingului național: *ajută la atragerea turiștilor, investitorilor, capitalului străin, a businessului în țară; oferă suport exportului național (mențiunea «Made in XXX» poate deveni eticheta care va garanta calitatea producătorului); fortifică identitatea națională; contribuie la formarea imaginii pozitive a statului atât peste hotare, cât și în rândurile populației locale; se formează în conștiința locuitorilor altor state în baza informației cunoscute despre o țară sau altă (aceasta poate fi experiența unei vizite a statului în cauză, cunoașterea geografico-regională a faptelor, informația obținută din mijloacele de informare în masă etc.); construirea imaginii statului reprezintă un proces complex, bazat nu numai pe comunicații și alte strategii, utilizate în marketingul politic, dar și pe strategia integrată pe termen lung a statului, chemată să construiască sau să îmbunătățească imaginea țării; imaginea statului poate fi îmbunătățită numai atunci când toți locuitorii statului care sunt reprezentanții direcției ai brandului național (fie aceștia elita politică sau cetățenii simpli), susțin identitatea brandului țării lor și prin acțiunile lor nu resping imaginea, lansată în exterior; construirea brandului statului se deosebește enorm de formarea brandului mărfurilor și serviciilor; obiectivul central al brandingului național constă în identificarea unicității țării, a locuitorilor săi, culturii, adică a tot ce o deosebește de altă țară* [10, p. 27-28].

Astfel, brandingul statal poate fi caracterizat drept un proces de formare și poziționare a brandului statului la nivel intern și extern. Brandul statului reprezintă un simbol specific semnificativ, incluzând în

sine un complex de închipuiri ce reflectă cele mai bune și unice caracteristici ale acestui stat în mediul extern și contribuie la o percepție mai favorabilă a sa în lume. Brandingul național are drept scop crearea imaginii pozitive a țării, dar acest scop este atins, în special, prin metode nu diplomatice, ci de marketing [5].

Statul-brand poate fi comparat cu o persoană cunoscută, despre care cei ce o înconjoară spun: „El este o personalitate!” Această persoană conștientizează foarte bine obiectivele și prioritățile sale cele mai esențiale care motivează activitatea sa, cunoaște baza valorică a lumii sale. El demonstrează deschis și ferm identitatea sa lumii înconjurătoare, în acest fel, simplificând enorm procesul comunicării: ea este înțeleasă. Identitatea unei astfel de persoane reprezintă o combinaire clară și specifică a calităților și caracteristicilor înțelese și logice, durabile în timp, ceea ce o face atractivă ca partener, prieten și chiar dușman, deoarece celelalte părți îi este clar cu cine are de a face.

De asemenea, brandul statului reprezintă, în esența sa, un fel de „pașaport multidisciplinar,” care reflectă caracteristici concrete, indici, elemente și poziții ale diferitelor sfere ale vieții statale.

Brandul durabil ajută statul să creeze alianțe economice, militaro-politice favorabile, să stabilească relații parteneriale, să primească împrumuturi din partea altor state și FMI, să devină un membru dorit în cadrul organizațiilor internaționale. Lipsa brandului creează nu numai anumite dificultăți statului în relația cu alți jucători de pe arena internațională, dar și duce la „pierderi” financiare și politice concrete [6, p. 20].

Înainte de a avea venit de la imaginea țării, de a încadra statul sub un „brand,” reflectat în fraza „Made in...”, este necesar să se muncească mult. Acest fapt se referă, întâi de toate, la brandurile mărfurilor și companiilor. Lipsa brandului constituie alegerea țărilor sărace, în care acționează stereotipul „Pentru noi și așa merge.” Nu întâmplător Brazilia produce și vinde până acum cafea fără brand, Cuba – zahăr de trestie, iar SUA – Microsoft Office, Coca-Cola și Motorola. Asume creșterea brandurilor de produse contribuie la creșterea rapidă a capitalizării companiilor, iar toate acestea împreună – la creșterea capitalizării țării și autorității sale în lume. Capitalizarea firmelor depinde, în multe privințe, atât de mediul de țară străin (politic și altele), cât și de gradul de deschidere a strategiei de piață, previzibilității comportamentului etc. [9, p. 75].

Astăzi, pregătirea campaniilor de branding are loc atât la nivel statal, cât și la cel al societății. De regulă, ele se desfășoară în legătură cu anumite evenimente internaționale remarcabile, reflectând schimbarea cursului politic al țării, succesele în sferile economică și culturală. Organizarea summiturilor politice, economice, întâlnirilor la nivel înalt, a unor evenimente, culturale devine o condiție importantă pentru desfășurarea campaniilor de branding. Astfel de măsuri asigură promovarea internațională a brandurilor actualizate ale statelor contemporane și aprobarea acestora de către auditoriul larg. De multe ori, brandurile reflectă tendința statelor de a schimba stereotipurile negative în străinătate. Forma aprinsă, prezentarea emoțională a materialului contribuie la răspândirea informației pozitive înnoite auditoriului larg. Astăzi este evident că în relațiile internaționale și politica externă atât brandul, cât și imaginea devin o resursă nematerială importantă a statului, o prioritate concurențială a sa [5].

Astfel, în opinia cercetătorului american C. Brumer, strategia formării brandului statal trebuie să conțină șase pași [2]:

1. Stabilirea colaborării și includerea în proces a reprezentanților diferitelor auditorii-țintă: organelor statale, businessului, societății civile, mijloacelor de informare în masă.
2. Determinarea percepțiilor existente a imaginii atât în interiorul statului, cât și peste hotarele sale.
3. Consultarea cu auditoriile-țintă și realizarea analizei SWOT a țării.
4. Formarea strategiei de bază în contextul modelelor deja cunoscute.
5. Elaborarea programelor de realizare a strategiei.
6. Crearea unui sistem efectiv de comunicare între organizațiile și departamentele, responsabile de crearea imaginii țării.

Savantul englez *Wally Olins* a elaborat un model de formare a strategiei brandingului național constituit din șapte etape:

Prima etapă constă în formarea unui grup de experți din care ar face parte reprezentanții guvernului, mediului de afaceri și ai societății civile, reprezentanții cercurilor literare și ale artei, ale educației, mass-mediei, în vederea elaborării programului brandingului național.

A doua etapă include organizarea cercetărilor sociologice pentru a preciza în ce măsură imaginea statului este percepută pe arena internațională și evaluată de către cetățenii statului.

A treia etapă se referă la efectuarea unor consultații cu funcționari publici influenți care în calitate de experți sunt în stare să identifice aspectele forte și slabe ale imaginii țării.

Cea de-a patra etapă este focalizată pe formularea ideii principale care va deveni nucleul strategiei de constituire a brandului și se va cristaliza într-un slogan.

A cincea etapă este bazată pe elaborarea imaginii vizuale care va deveni comunicatorul ideii centrale și care va fi promovată în toate locurile publice.

A șasea etapă include efectuarea unor sondaje sociologice pentru a determina cum este perceput noul brand de către publicul-cheie: populația autohtonă, cetățenii străini [7, p.47].

Wally Olins afirmă că la baza brandului național trebuie să fie o idee principală și un slogan reușit [de exemplu, „Descoperiți Libanul” (Rediscover Lebanon), „Malaezia, adevărată Asia” (Malaysia is truly Asia), „India uimitoare” (Incredible India), „Lumea se întâlnește în Brazilia – veniți să sărbătoriți” (The world meets in Brazil. Come celebrate life), „Japonia Grozavă” (Cool Japan), „Britania Grozavă” (Cool Britannia), „Italia magică” (Magic Italy)], care vor deosebi țara și vor proiecta caracteristicile naționale într-o manieră atrăgătoare și efektivă.

Așadar, brandul unui stat reprezintă prin sine unul dintre instrumentele contemporane care permite țărilor să reziste proceselor de globalizare, formând și promovând unicitatea sa națională. La baza acestui fenomen stă unicitatea țării care se formează nu numai prin intermediul caracteristicilor externe distinctive, dar și prin unele aspecte efemere și nemateriale, așa ca cultura, populația, tradițiile, valorile naționale etc.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Anholt S. Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions./ S. Anholt. 1<sup>st</sup> edition, Palgrave Macmillan, 2007, 160 p.
2. Brymer Ch. Branding a Country. În: Interbrand, 2003, p. 3-4. <[http://www.brandchannel.com/images/papers/Country\\_Branding.pdf](http://www.brandchannel.com/images/papers/Country_Branding.pdf)> (accesat la 21.03.2016).
3. Olins W. Trading Identities: Why Countries and companies are taking on each others' roles. London: Foreign Policy Centre, 1999, 57 p.
4. Анхольт С. Создание бренда страны. В: «Бренд-менеджмент», №1, 2007. <<http://grebennikon.ru/cat-j-7-12-1-1-3.html>> (accesat la 21.03.2016)
5. Боголюбова Н., Николаева Ю. Государственный брендинг: теоретические и практические аспекты. <[scjournal.ru/articles/issn\\_1997-292X\\_2014\\_10-3\\_07.pdf](http://scjournal.ru/articles/issn_1997-292X_2014_10-3_07.pdf)> (accesat la 21.03.2016).
6. Волкова А., Егорова Е., Потоцкая Д. Репутация как один из политических факторов формирования бренда государства. В: «Имидж государства/региона в современном информационном пространстве», материалы симпозиума. Санкт-Петербург: Роза мира, 2010, с. 20-26.
7. Имиджевая стратегия России в контексте мирового опыта: под. ред. И. Василенко. Москва: Международные отношения, 2013, 359 с.
8. Основы национального брендинга. <<http://repetitora.com/>> (accesat la 21.03.2016).
9. Панкрухин А. Противодействующий маркетинг территории — дебрэндинг и разрушение имиджа. În: «Имидж государства/региона в современном информационном пространстве». Материалы симпозиума. Санкт-Петербург: Роза мира, 2010, с.73-82.
10. Тюкаркина О. Роль бренд-технологий при формировании современного имиджа государства. В: «Имидж России: город, регион, страна». Материалы научной конференции. Москва, 2011, с. 23-34.
11. Шарков Ф. Магия бренда: Брендинг как маркетинговая коммуникация. Учебное пособие. Москва: Альфа- Пресс, 2006, 268 с.



# ESENȚA ȘI STRUCTURA MECANISMULUI DE ASIGURARE A SECURITĂȚII ECONOMICE

**Alexandru GRIBINCEA,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Raisa DUȘCOV,**  
*manager, Republica Moldova*

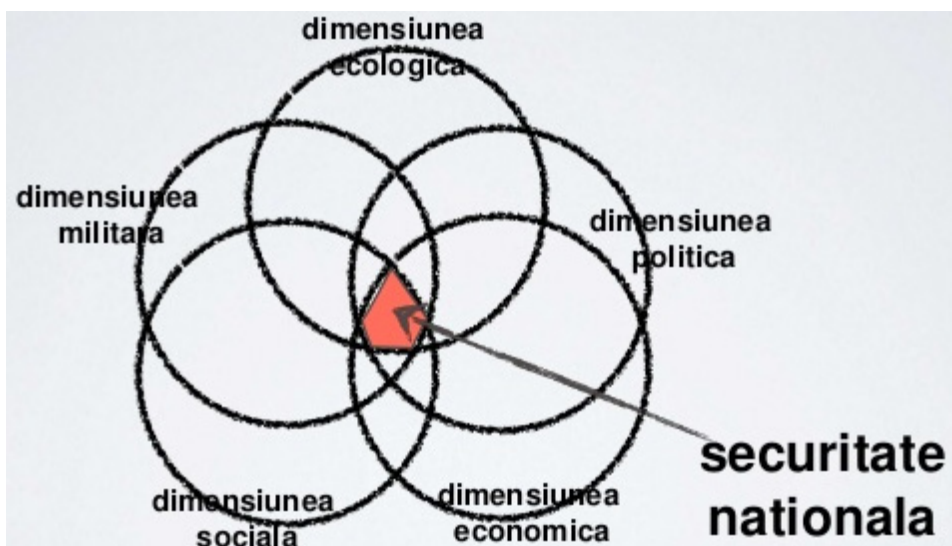
**Virginia COJOCARU,**  
*lector superior universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*Economic security – as the ability of individuals, households or communities to cover their essential needs sustainably and with dignity. This can vary according to an individual's physical needs, the environment and prevailing cultural standards. Food, basic shelter, clothing and hygiene qualify as essential needs, as does the related expenditure; the essential assets needed to earn a living, and the costs associated with health care and education also qualify. States, seeks to establish if people affected by different kinds of crisis and conflict can cover their essential needs sustainably. If they cannot do so, states steps in to help protect lives and restore livelihoods. States concentrates on restoring one or several of what are known as „key livelihood outcomes.” These are: Food consumption: What are people eating? Does their diet cover their nutritional requirements? Food production: Are people able to hunt, fish, produce food or forage as they normally would? Income: Do people earn or obtain enough money to cover their basic expenses? Living conditions: Are people protected against bad weather? Do they have the means to cook food? Can they maintain basic standards of hygiene? Capacity: Can the government, civil society, National Red Cross or Red Crescent Societies and others help meet people's economic security needs? addresses these matters through: Relief activities: These are implemented quickly and efficiently with a view to saving lives and protecting livelihoods at immediate risk. Examples include distributing food and essential household items. Livelihood-support activities: These are designed to bolster livelihoods sustainably. Examples include microeconomic initiatives, cash transfers and distributing farming tools or seed – along with training. Capacity-building activities: These aim to build up the capacities of important local institutions so that people affected by crisis or conflict can benefit from improved services. Such activities are often combined with livelihood-support programmes for maximum impact. For instance, EcoSec works with veterinarians to organize campaigns to vaccinate people's livestock in conflict-affected areas. To be as accountable as possible to the people we help. They come first. We make sure that they are well informed, their needs met and their voices heard. In addition, needs assessments and rigorous monitoring and evaluation ensure that our programmes continue to provide pertinent and ever better aid, are experts in livelihood analysis, nutrition, agronomy and agricultural economics, veterinary science, livestock production and management, and financial management.*

**Keywords:** *economic security; mechanisms and elements of economic security.*

**Introducere.** Statele-națiuni nu mai încheie alianțe militare, ci înțelegeri de natură economico-financiară sau care asigură prosperitatea individului și a comunităților umane. Securitatea modernă este aparent „confiscată” de securitatea economică, aceasta ajungând dimensiunea asiguratorie cea mai importantă a societăților civilizate. În ultimele decenii, R. Moldova s-a remarcat și a marcat procese distructive și criză în aproape toate sferele vieții și activității, după cum sunt: diminuarea volumului de producție, creșterea ponderii industriilor primare în structura exporturilor, creșterea importurilor de mărfuri de uz casnic, produse alimentare, creșterea dependenței economiei naționale de economiile țărilor străine, de conjunctura pieței globale a mărfurilor de larg consum și servicii.



**Fig. 1. Dimensiunea securității naționale prin prisma factorilor macroeconomici [4].**

Pentru a îmbunătăți gradul de securitate economică este necesar de a dezvolta un mecanism pentru întreținerea acestuia, care reprezintă un set de măsuri organizatorice, economice și juridice, pentru a preveni amenințările economice, și include următoarele elemente: o monitorizare obiectivă și cuprinzătoare a stării economiei și a societății, întru a identifica, anticipa și de a preveni riscurile incertitudinii vizând securitatea economică; praguri de producție indicatori socioeconomi, a căror încălcare conduce la instabilitate și la conflict; eforturile țării de a identifica și de a preveni amenințările interne și externe privind securitatea economiei [1].

Mecanismul de securitate economică reprezintă o paletă largă de măsuri legislative, organizatorice, juridice, politice, militare, socioeconomice, ideologice, informaționale, care vizează identificarea, prevenirea și localizarea riscurilor în adresa securității economice, subiectele puse în aplicarea asigurării securității economice în cadrul competențelor în care sunt atribuite de legea aplicabilă a unui stat.

Elementele majore ale sistemului global pentru asigurarea securității economice a R. Moldova trebuie să fie mecanisme care permit să facă interesele naționale pe termen lung și pe termen scurt reale. Este necesar să se consolideze unitatea sistemului de control pentru a face față obiectivelor strategice ale dezvoltării socioeconomice a țării, pentru a forma un organism de conducere, care să definească volumul resurselor interne, să estimeze posibilitățile științei, ale sistemului bugetar, echilibrul natural și de costuri. Încerc să prezint o schemă generală pentru structura unui mecanism de asigurare a securității economice, care poate fi reprezentată prin următoarele elemente:

1. Interesele naționale; prioritățile, scopurile, obiectivele în economie (strategii pe termen lung și termen scurt). Implementarea mecanismului de securitate economică, principala prioritate este sistemul intereselor naționale ca o colecție a tuturor intereselor majore ale populației care locuiește în R. Moldova, care determină locul și rolul țării noastre în lume.

2. Amenințări și provocări (interne și externe). Ele sunt definite doar pe baza acestor sau altor interese naționale, care există într-un anumit moment sau în viitorul apropiat. Amenințări și provocări pentru a identifica cele mai importante zone ale mecanismului de securitate economică, pentru a da tonul general al politicii naționale și internaționale a R. Moldova, precum și pentru a determina gama celor mai importanți indicatori ai securității economice.

3. Indicatori care sunt sensibili la factorii de mediu extern și intern, reacționează instantaneu la modificările indicatorilor socioeconomice, demografice etc.

4. Praguri, care să separe starea periculoasă și cea nepericuloasă a economiei, precum și să permită să facă previziuni de dezvoltare a economiei moldovenești, ținând seama de anumiți parametri critici. Pragul constituie „linia roșie,” pentru care este periculos să treacă la aplicarea programelor de dezvoltare economică a țării și a regiunilor sale.

5. Evaluarea siguranței bazate pe o comparație între condițiile de moment și previzibile cu valorile de prag ale indicatorilor. Această evaluare va permite analiza stării actuale a economiei și a gradului său de securitate, pentru a prezice posibilitatea menținerii unei economii stabile și o stare stabilă, evaluează gradul de decalaje între situația actuală și tendințele probabile în dezvoltarea viitoare a economiei.

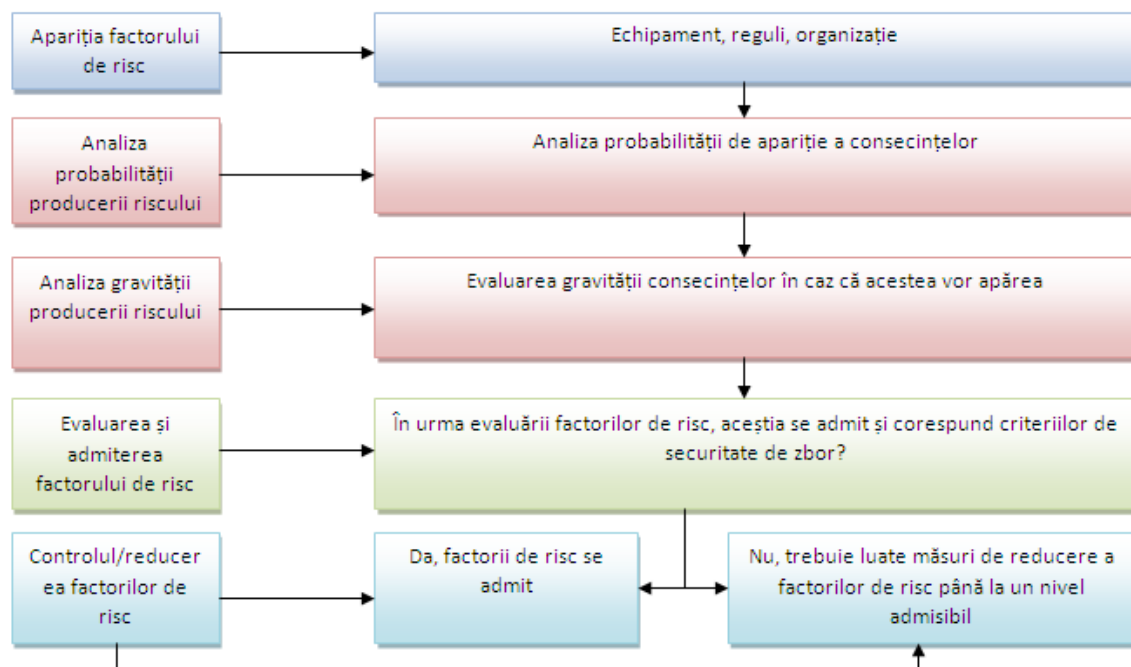
6. Conceptul și strategia de securitate economică. Pe baza gamei de definire a indicatorilor, pragurile de cunoaștere, precum și evaluarea siguranței economiei țării și regiunile sale individuale au format conceptul de securitate economică, precum și versiunea sa privată a strategiei de securitate economică. Aceste proceduri sunt fixate sub forma unor documente de importanță națională și sunt revizuite la fiecare 3-5 ani.

7. Unitatea de management organizațional este „responsabilă” de acreativitatea legată de obiectul analizei, inclusiv evaluarea economiei cu poziția de siguranță, care este o categorie universală.

Mecanismul de securitate economică constituie scopul principal al formării de trei niveluri de securitate economică. Primul nivel de securitate economică globală caracterizează riscurile din R. Moldova, în fața amenințărilor și provocărilor civilizației globale cu alte țări. Al doilea nivel de securitate regională include mai multe subniveluri. Riscuri, sub aspect economic, prezintă Transnistria și Găgăuzia. Al treilea nivel de securitate economică internă a tuturor actorilor sunt întreprinderile.

Conținutul principal al unui mecanism care să asigure securitatea economică a contului R. Moldova:

- determinarea amenințărilor interne și externe, legate de securitatea economică și a informațiilor statului ca un pachet de condiții și factori care pun în pericol interesele economice vitale;
- identificarea criteriilor și a parametrilor stării economiei, care îndeplinesc cerințele de securitate și informații economice și pentru asigurarea protecției intereselor vitale ale țării;
- asigurarea economică și informațională de securitate a țării, să apere interesele sale vitale pe baza tuturor instituțiilor guvernului și să întreprindă măsuri juridice, economice și administrative;
- asigurarea autocontrolului structurilor de stat în procesul de realizare a strategiei personale pentru asigurarea securității economice și informaționale a țării;
- declarațiile statului pentru societate pentru rezultatele activităților sale pentru a asigura securitatea economică.

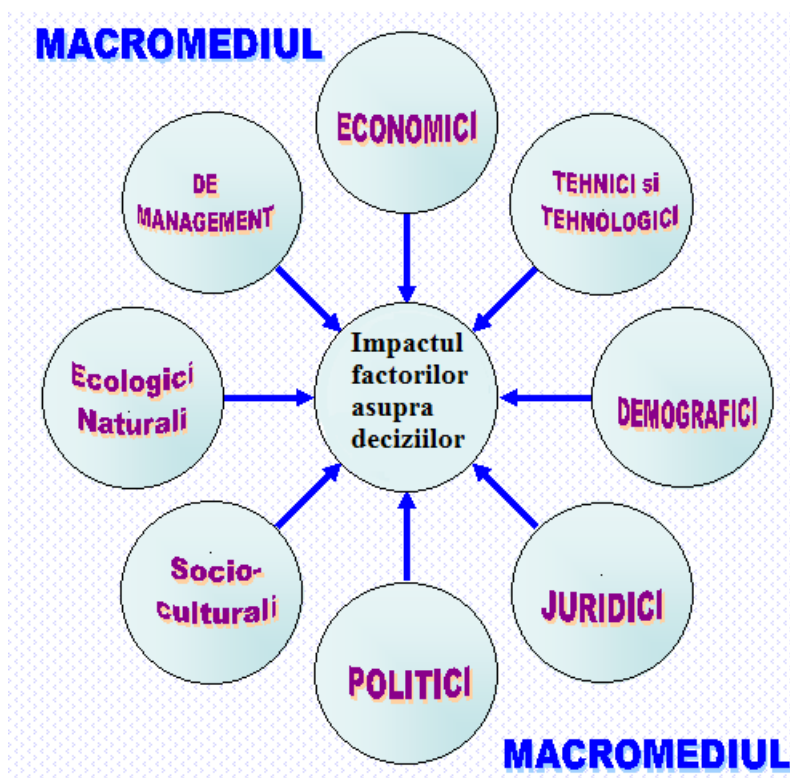


**Fig. 2. Factorii de risc și evaluarea lor.**

Sursă. <[http://www.caa.md/rom/la\\_materials/](http://www.caa.md/rom/la_materials/)>

Mecanismul de asigurare a securității economice a țării este o paletă de măsuri organizatorice, economice și juridice pentru a preveni amenințările economice. Acesta include următoarele elemente [2]:

- monitorizarea obiectivă și cuprinzătoare a economiei privind identificarea amenințărilor interne și externe pentru securitatea economică;
- previziunea evoluției pentru viitor în cazul amenințărilor vizând securitatea economică și implementarea diferitelor măsuri de combatere a acestor amenințări;
- dezvoltarea unor sisteme de criterii, care să permită determinarea existenței riscurilor în adresa securității economice;
- praguri de producție, în limită valorilor – ale indicatorilor socioeconomi, al căror eșec conduce la instabilitate și conflicte sociale;
- activități de stat pentru a detecta și a preveni amenințările interne și externe la securitatea economiei.



**Fig. 3. Impactul factorilor de micro- și macromediu asupra deciziilor de securitate economică.**

Sursă. Investigațiile autorului.

Voi încerca să identific unele elemente structurale principale ale mecanismului de securitate economică: tehnologice, tehnice și industriale, monetare și de credit, materii prime, energie, mediu, informare și componente ale mediului:

- Componenta tehnologică a securității economice sugerează starea potențialului științific și tehnic al țării, care garantează în termeni rezonabili, în dezvoltarea independentă a celor mai noi soluții tehnologice pentru a asigura un progres în principalele sectoare ale producției civile și de apărare.

- O mare importanță pentru securitatea economică a statului are componența tehnică și industrială. Mai jos se înțelege capacitatea industriei țării în cazul unor încălcări ale relațiilor economice externe și șocurile socioeconomice interne compensate rapid,

efectele negative ale acestora, în mod constant să efectueze reproducerea extinsă, pentru a satisface publicul (inclusiv apărarea).

- Componența monetară poate fi concepută ca fiind capacitatea statului de a primi, de a aloca și a utiliza împrumuturi și investiții străine și să plătească pentru el pentru funcționarea sistemului său monetar și satisfacerea nevoilor sociale în condițiile economice externe și interne adverse.

- Produse alimentare și componentele produselor primare includ asigurarea economiei țării, respectiv, produse alimentare și materii prime în cantități necesare pentru funcționarea eficientă a economiei naționale.

- Componența de energie presupune asigurarea stabilității aprovizionării cu energie fizică pentru consumul intern sau adaptarea economiilor naționale la noile prețuri și conjunctura globală pentru ele. Securitatea energetică implică stabilirea, identificarea și ordonarea evenimentelor, a căror apariție ar

putea provoca, direct sau indirect, daune dezvoltării energiei. Printre problemele care reduc securitatea energetică a statului se numără: amortizarea mijloacelor fixe, diferența dintre prețurile interne și mondiale pentru resursele energetice, ritmul și amploarea privatizării în sediul sectorului, managementul defectuos în care se încadrează disciplina muncii, ceea ce duce la o creștere a numărului de accidente în domeniul energetic al țării.

- Componenta ecologică prevede starea economiei, care să preîntâmpine sau să acționeze la timpul potrivit privind contradicțiile între societate și noosferă, dat fiind faptul că nu este permisă deteriorarea potențialului economic al statului.

- Componenta de informare implică o procedură de schimb reciproc de informații industriale, științifice și tehnice în complexul economic al țării și cu partenerii externi, care vor fi garantate de misterul tehnologiei de producție.

**Concluzii.** În pofida tuturor dificultăților și problemelor, acesta rămâne obiectivul principal al securității economice și al mecanismului său de a asigura, pentru a consolida sistemul național și opoziția față de amenințările externe și interne. Prin urmare, orice mecanism care să asigure securitatea economică, în mod esențial este dorința autorităților statale și regionale (gestionarea entităților economice individuale) pentru a realiza un mediu sustenabil, emergent cu stabilitate economică, economie ascendentă și dezvoltată, iar pentru aceasta este necesar de elaborat un sistem de valori și praguri, precum și obținerea suplimentară de beneficii și avantaje.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Diaconu B. I. Determinări privind factorii economici și securitatea națională. [On-line]: <[www.spo-das.ro/revista/index.php/revista/article/download/216/209](http://www.spo-das.ro/revista/index.php/revista/article/download/216/209)>.
2. Gordienko D. V., Fundamentele securității economice a statului: raport analitic./ D. V. Gordienko. – M.: TSSOP, 2009.
3. Menzyuk G. A. Reglementarea juridică a securității economice./ G. A. Menzyuk, E. A. Syrymbaev./ „Herald Kafu,” 2006, № 3.
4. Provocări și amenințări la adresa securității naționale a Republicii Moldova. [On-line]: <<http://moldovenii.md/md/section/591>>.
5. Senchagov V. K. Obiectivele strategice și mecanismul de securitate economică./ V. K. Senchagov./ „Probleme ale teoriei și practicii managementului,” 2009, № 3.
6. Tudose M. Securitatea economică în era transformărilor globale. București: Rao Books, 2013, 256 p.

# ROLUL GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONSTRUCȚIA ȘI CONSOLIDAREA SISTEMULUI STATAL (1991-2014)

**Igor BUCATARU,**  
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*This article describes the importance of Moldovan Government institution for state construction. According Constitution, the Moldovan Government is the central executive authority. Government is responsible for interior and foreign policy of the state; he manages the general management of public administration and is accountable to Parliament. In the exercise of his competence, the Government uses its program of activities approved by Parliament. The main role in setting government has Parliament, but the trial Moldovan president participates.*

*In terms of the political regime in Moldova, the role of government, especially the Prime Minister, is very important. In its work, the Government relies on the support of the parliamentary majority (the source of legitimacy of power) which offers powers to government ministerial team.*

**Cadrul legal.** Guvernul Republicii Moldova este autoritatea executivă centrală a țării. Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului. În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament. Rolul principal în constituirea Guvernului o are Parlamentul, însă la proces participă și Președintele Republicii Moldova. Șeful statului, după consultarea fracțiunilor parlamentare, desemnează un candidat pentru funcția de Prim-Ministru care, în termen de 15 zile de la desemnare, cere votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. Președintele Republicii Moldova, în baza votului de încredere acordat de Parlament, numește Guvernul [1].

Guvernul este alcătuit din Prim-Ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. Șeful Guvernului este Prim-ministrul, care conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin. Prim-ministrul Republicii Moldova dispune în activitatea sa de următoarele atribuții:

- prezidează ședințele Guvernului;
- în cazuri excepționale, ia decizii în problemele conducerii Republicii Moldova în limitele competenței Guvernului și informează despre aceasta Guvernul la ședința lui ordinară;
- asigură colegialitatea în activitatea Guvernului;
- formează Guvernul și propune componența lui în modul stabilit;
- acordă împuterniciri pentru negocierea și semnarea tratatelor internaționale ale Republicii Moldova. Încetarea activității Guvernului survine prin demisionarea acestuia, și anume în cazul în care:
  - Parlamentul și-a exprimat neîncrederea în Guvern;
  - Prim-ministrul a demisionat sau a decedat. Demisionarea Prim-ministrului conduce la demisionarea Guvernului în componență deplină;
  - a fost ales un nou Parlament (la prima lui ședință).

De asemenea, fiecare membru al Guvernului are dreptul de a demisiona.

**Rolul Guvernului Republicii Moldova în sistemul politic.** În practica statelor cu regim politic parlamentar de tradiție, este firesc procesul din ultimele decenii de creștere a rolului Guvernului, nu doar în raport cu Șeful statului, ci și cu Parlamentul. Parlamentul este acela care, prin majoritatea parlamentară, la momentul votării programului de guvernare prezentat de persoana desemnată pentru funcția de Prim-Ministru, își delegează o bună parte din atribuțiile de guvernare, pe motiv că Guvernul poate în regim mai



rapid și pe alocuri mai competent să facă față provocărilor curente, și, îndeosebi, celor extraordinare.

În condițiile regimului politic din Republica Moldova, rolul Guvernului și, în special al Prim-ministrului, este unul foarte important. Șeful Guvernului este figura-cheie în activitățile puterii executive ale statului [2]. Regimul politic parlamentar este cel care acordă Guvernului atribuții principale în realizarea politicii interne și externe a statului. În activitatea sa, Guvernul se bazează pe sprijinul majorității parlamentare (sursa legitimității puterii politice) care transmite atribuțiile de guvernare echipei ministeriale. Guvernul este responsabil în fața Parlamentului, dar sunt cazuri când Guvernul poate gestiona afacerile publice în mod independent, fără a necesita aprobarea din partea Parlamentului sau Președinției. Este vorba despre două mecanisme constituționale: „Angajarea răspunderii” și „Delegarea legislativă”. Ambele proceduri prevăd posibilitatea Guvernului de a adopta decizii politice operative, de a guverna, într-un interval de timp anumit, fără aprobarea Parlamentului.

Istoria politică a Republicii Moldova după modificările constituționale din 5 iulie 2000 a prezentat situații diferite despre rolul Prim-ministrului în condiții de reglementare constituțională identică. Astfel că importanța Guvernului și a șefului acestuia a depins și de alți factori, în mare parte subiectivi. În perioada anilor 2001-2009, Prim-ministrul nu se bucura de rolul necesar pe motiv că funcția de Președinte al Republicii Moldova era deținută de președintele partidului ce forma majoritatea parlamentară, respectiv desemna Prim-ministrul și forma Guvernul [3]. Este cunoscut că în regimurile parlamentare cu tradiție, șeful partidului ce câștigă alegerile, își înaintează candidatura pentru funcția de Prim-ministru și nu pentru cea de Șef de stat. Practica respectivă a început să fie una obișnuită pentru Republica Moldova după 2009, de când și ponderea funcției de Prim-ministru a devenit mai mare atât în sistemul relațiilor de putere, cât și în opinia publică a societății.

Rolul important al Guvernului în procesele social-politice din republică este determinat de funcționalitatea acestuia. Funcțiile de bază care formează arhitectura construcției executive din Republica Moldova sunt: de guvernare, de administrare, de reprezentare, de control [4, p.14-16]. Nemijlocit acestea se reflectă prin următoarele atribuții ale Guvernului:

- creează condiții pentru stabilirea și asigurarea suveranității economice și politice, protejează interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- elaborează și implementează concepții, strategii, politici de dezvoltare în toate domeniile de competență;
- asigură protejarea intereselor naționale în politica externă;
- formează un sistem eficient de ocrotire socială a populației, creează condiții pentru creșterea nivelului de trai, pentru satisfacerea necesităților culturale și spirituale ale cetățenilor republicii;
- favorizează dezvoltarea autonomiei autorităților administrației publice locale;
- asigură legalitatea, ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor;
- promovează politica securității naționale, dirijează activitatea de apărare a Republicii Moldova;
- asigură respectarea și executarea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

**Evoluția instituției Guvernului.** Un moment de instituire a unei autorități guvernamentale specifice unui stat suveran este adoptarea de către Sovietul Suprem al R.S.S. Moldova a Legii nr. 64-XII din 31.05.1990 cu privire la Guvernul republicii. Conform acestui act, în R.S.S. Moldova puterea executivă este exercitată de Guvernul republicii – organul suprem al administrației de stat, subordonat Sovietului Suprem al R.S.S. Moldova.

În opinia noastră, acest act legislativ a fost de o importanță determinantă în procesul de construcție ale autorităților publice ale noului stat în devenire. Prin instituirea Guvernului republicii, clasa politică din R.S.S. Moldova, anterior Declarației de suveranitate, își reclama dreptul de a administra afacerile țării în mod independent. Articolul 20 al Legii menționa că „Guvernul R.S.S. Moldova colaborează cu Guvernul Uniunii R.S.S. și cu guvernele republicilor unionale”. Nu erau specificate niciun fel de relații de subordonare.

Pe lângă aceste aspecte, este evident și faptul că rolul Prim-ministrului în sistemul relațiilor de putere era unul extrem de mare. În condițiile instituirii funcției de Președinte a R.S.S. Moldova, s-a declanșat o luptă politică serioasă între Prim-ministrul, Mircea Druc, și șeful statului, Mircea Snegur. În rezultatul relațiilor de conflict, cu implicarea Parlamentului, învingător a ieșit Mircea Snegur, care a reușit să fortifice

pozițiile instituției șefului de stat în detrimentul Guvernului și, implicit, al Prim-ministrului. Prin Legea nr. 528-XII din 05.03.1991 sunt operate modificări în legislația constituțională, în conformitate cu care „Președintele R.S.S. Moldova exercită puterea supremă executivă”, „conduce ședințele Guvernului R.S.S. Moldova” și „Guvernul R.S.S. Moldova este răspunzător în fața Președintelui R.S.S. Moldova.” Se consolida un regim politic de tip prezidențial. În circumstanțele respective, Președintele Mircea Snegur desemnează în data de 28 mai 1991 un alt Prim-ministru – Valeriu Muravschi, persoană tehnocrată fără pretenții politice. Guvernul Muravschi s-a ciocnit cu grave probleme social-economice și politice, firești pentru un tânăr stat, dar și determinate de conflictele de secesiune din raioanele din estul Republicii Moldova. Drept consecință, Guvernul Muravschi demisionează, fiind format un nou Guvern, condus de Andrei Sangheli, om politic cu pretenții politice proprii, dar care în virtutea circumstanțelor legale se subordona Președintelui țării.

În general, în perioada regimului politic prezidențial (1991-1994) guvernele Republicii Moldova au avut de înfruntat grave probleme economice și politice, care nu au putut fi soluționate la momentul respectiv. Șeful puterii executive, Președintele Republicii Moldova, a fost acela care a avut de suportat consecințele, în virtutea atribuțiilor ce și le-a asumat. Pe lângă faptul scăderii legitimității funcției, Mircea Snegur a fost nevoit să accepte și reducerea atribuțiilor deținute.

Tabelul 1

### Guvernele Republicii Moldova în perioada regimului politic prezidențial.

<b>Nr.</b>	<b>Prim-ministrul</b>	<b>Numirea Guvernului</b>	<b>Demisia Guvernului</b>	<b>Durata, zile</b>	<b>Parlament, legislatura</b>
1.	Valeriu Muravschi	28.05.1991	01.07.1992	400	XII
2.	Andrei Sangheli	01.07.1992	05.04.1994	644	XII

Pe parcursul anilor 1994-2000, în contextul regimului politic semiprezidențial (mixt), s-au perindat 5 Guverne, în care Prim-miniștrii au jucat roluri diferite în peisajul politic autohton, dar în toate cazurile traiectoria evoluției acestora se afla la interferența intereselor dintre Parlament și Președinție. Despre caracterul tumultuos al guvernărilor ne spun și perioadele scurte de activitate a executivelor, în majoritatea cazurilor. Intensitatea reformelor preconizate de a fi implementate nu a fost pe măsura promisiunilor. Doar către 1999-2001 s-au realizat anumite activități pe plan intern și extern care au impulsionat dezvoltarea anumitor segmente de politici.

Tabelul 2

### Guvernele Republicii Moldova în perioada regimului politic semiprezidențial.

<b>Nr.</b>	<b>Prim-ministrul</b>	<b>Numirea Guvernului</b>	<b>Demisia Guvernului</b>	<b>Durata, zile</b>	<b>Parlament, legislatura</b>
1.	Andrei Sangheli	05.04.1994	24.01.1997	1056	XIII
2.	Ion Ciubuc	24.01.1997	22.05.1998	484	XIII
3.	Ion Ciubuc	22.05.1998	03.02.1999	257	XIV
4.	Ion Sturza	12.03.1999	12.11.1999	245	XIV
5.	Dumitru Braghiș	21.12.1999	19.04.2001	485	XIV

Prin instituirea regimului politic parlamentar rolul Prim-ministrului în calitate de șef al Guvernului a crescut atât în mod direct, prin acordare de noi atribuții, cât și indirect, prin slăbirea atribuțiilor și a caracterului reprezentativ a Președintelui. În condițiile în care Președintele Republicii Moldova devine „arbitru” în societate, Prim-ministrul este șeful puterii executive. Nu întotdeauna aceste reguli politico-juridice au funcționat, însă din tabelul de mai jos se observă că guvernele în perioada dată se bucură de mai mare stabilitate în activitate.

Tabelul 3

**Guvernele Republicii Moldova în perioada regimului politic parlamentar  
(până la data de 18.02.2015).**

<b>Nr.</b>	<b>Prim-ministrul</b>	<b>Numirea Guvernului</b>	<b>Demisia Guvernului</b>	<b>Durata, zile</b>	<b>Parlament, legislatura</b>
1.	Vasile Tarlev	19.04.2001	24.03.2005	1430	XV
2.	Vasile Tarlev	19.04.2005	20.03.2008	1066	XVI
3.	Zinaida Greceanii	31.03.2008	13.05.2009	408	XVI
4.	Zinaida Greceanii	10.06.2009	17.09.2009	99	XVII
5.	Vlad Filat	25.09.2009	12.01.2011	474	XVIII
6.	Vlad Filat	14.01.2011	05.03.2013	781	XIX
7.	Iurie Leancă	31.05.2013	18.02.2015	628	XIX

**Concluzii.** În diferite perioade istorice, instituția Guvernului și, în particular, persoana Prim-ministrului, au jucat roluri diferite. Acest fapt, pe de o parte, poate fi explicat prin cauze obiective de particularități design-ului instituțional diferit (parlamentar, prezidențial sau mixt), iar de cealaltă parte – prin momente strict subiective, când rolul guvernului a fost determinat de calitatea și ambițiile politicianilor ce au ocupat funcțiile-cheie în stat. În opinia autorului, reieșind din prevederile constituționale și ale legislației în domeniu, partidele politice trebuie să conștientizeze importanța figurii șefului cabinetului ministerial și să promoveze în funcția respectivă lideri politici ce-și pot asuma actul guvernării.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Lege cu privire la Guvern nr. 64 din 31.05.1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 26.09.2002.
3. Bucataru Igor. Construcția de stat. În: „Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic.” (cons. coord.: Victor Moraru ș. a.). Chișinău: Biblioteca Științifică Centrală „Andrei Lupan,” Academia de Științe a Moldovei, 2015, 480 p., p. 28-53.
4. Simboreanu Aurel. Administrația publică centrală. Chișinău: Academia de Administrare Publică pe lângă Guvernul Republicii Moldova, 1998.

## COLABORAREA REPUBLICII MOLDOVA CU NATO LA ETAPA ACTUALĂ

**Gheorghe CĂLDARE,**  
*doctor în istorie, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Diana FURCULIȚĂ,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Present study reflects on some aspects of the national security policy of the Republic of Moldova in the light of the new evolutions in the regional security situation. The article highlights to which extent the developments in the region may have an impact on the national security of Moldova and it emphasizes the measures that need to be taken by Moldovan authorities in order to ensure and preserve the national security of the country. In this respect, the study approaches economic and social aspects of the national security, as well as it approaches the cooperation with the country's partners in the process of ensuring national security by means of safeguarding regional security.*

Extinderea NATO spre Centrul și Estul Europei a fost ca o reacție firească a țărilor ex-socialiste și a celor baltice de a se încadra într-un mediu de securitate stabil, care să le garanteze protecția colectivă a teritoriilor și populației statelor-membre. Art. 5 al Tratatului de la Washington, piatra de temelie a sistemului euroatlantic (1949), prevede că „părțile convin că în cazul unui atac armat împotriva unuia sau mai multora dintre ele, în Europa sau America de Nord, acesta va fi considerat un atac asupra tuturor [...]”. În acest sens Tratatul de constituire a NATO a fost semnat prin respectarea tuturor condițiilor și principiilor stipulate în Carta ONU, prevăzând clar respectarea acestora ca fundament al Tratatului.

Politica ușilor deschise a NATO se bazează pe recunoașterea dreptului fiecărui stat suveran de a-și defini propriile mijloace de garantare a securității în conformitate cu normele legale internaționale. NATO își menține angajamentul de a avea ușile deschise pentru orice stat care împărtășește valorile Alianței și este dornic și capabil de a-și asuma responsabilități legate de statutul de membru și admiterea cărora poate contribui la securitatea și stabilitatea comună. Din 1949 au avut loc șase runde de extindere care au condus la creșterea numărului membrilor NATO de la 12 la 28 de state în 2010. [4]

Totodată, deși Strategia de Securitate Națională din 2011 a indicat și la existența unor riscuri și amenințări de ordin social, ca sărăcia, subdezvoltarea economică, dependența energetică de sursele externe, ea nu s-a referit și la riscurile de ordin militar, deci la posibila agresiune directă asupra țării. Dealtfel, scenariile privind amenințările de ordin militar în acea perioadă nici nu se puteau întrevădea, iar în acest sens putem menționa că această amenințare la adresa securității naționale urmează a fi stabilite în noua Strategie a securității care este în prezent în stadiu de elaborare.

Revenind la problema colaborării Republicii Moldova cu NATO, în contextul extinderii acestor organizații spre Sud-Estul Europei, trebuie să menționăm că relațiile dintre țara noastră la capitolul consolidării securității naționale au fost destul de variate. Privind colaborarea cu NATO, se cuvine de indicat, că deja în 1992 Republica Moldova și NATO au început să dezvolte primele contacte în cadrul Consiliului de Cooperare Nord-Atlantic. În martie 1994, președintele Republicii Moldova, Mircea Snegur, la întrevăderea cu Secretarul General al NATO, M. Wörner, a semnat documentul-cadru al Programului Parteneriatul pentru Pace (PP), cu această ocazie au fost puse bazele cooperării multilaterale cu NATO, iar colaborarea celor doi parteneri a fost instituționalizată. [4]

Republica Moldova participă sistematic la exercițiile militare în cadrul PpP. De-a lungul anilor, Moldova a făcut pași importanți în vederea implementării criteriului interoperabilității unor elemente ale forțelor sale cu cele ale statelor aliate și partenere. În acest sens trebuie menționată participarea Republicii Moldova la operațiunile postconflict din Irak în perioada 2003-2008 cu un efectiv total de 107 militari, consti-

tuit din ofițeri de stat major, infanteriști și genști. Tot aici poate fi trecută și participarea Forțelor Armate ale Moldovei la misiunea ONU în Afganistan sau, mai recent, alăturarea începând cu 8 martie 2014 a unui contingent de 41 de militari moldoveni din Batalionul 22 de menținere a păcii la misiunea internațională KFOR, în Kosovo. În cadrul Parteneriatului pentru Pace și respectând prevederile Planurilor Individuale ale Parteneriatului (IPAP, din 2006), Moldova își aduce contribuția la efortul internațional de combatere a terorismului prin intermediul cooperării cu NATO în sfera perfecționării, eficientizării capabilităților anti-teroriste și îmbunătățirii securității frontierei de stat și a infrastructurii naționale. Republica Moldova cooperează cu NATO în vederea consolidării mecanismelor de control asupra mărfurilor cu dublă destinație, a combaterii traficului de persoane și droguri, spălării de bani, a crimei organizate și protecției împotriva atacurilor cibernetice. [5]

De remarcat că, din punct de vedere istoric, în opinia lui V. Lupan, aderarea Republicii Moldova la PpP poate fi divizată în cinci etape:

1. Semnarea, la 16 martie 1994, a documentului-cadru, Republica Moldova devenind a 12-a țară semnatară și a doua, din CSI, după Ucraina.

2. Etapa elaborării Documentului de prezentare.

3. În baza ofertelor statelor participante la PpP, precum și în baza Documentului de prezentare, este elaborat Programul Individual de Parteneriat (PIP), care are componente atât politico-militare, cât și cel științific al mediului ambiant.

4. Aderarea Republicii Moldova în 1995 la Procesul de Revizuire a parteneriatului PAPP.

5. Adoptarea în 2006 a Planului Individual de acțiuni al Parteneriatului (IPAP) [2], actualizat în 2010 (*nota noastră*).

Așadar, prin intermediul PpP, Republica Moldova contribuie la consolidarea securității naționale, dar și își perfecționează și dezvoltă abilitățile și experiența militarilor Armatei Naționale. Stagiile de perfecționare și educație militară în instituțiile academice militare occidentale obținute prin intermediul Parteneriatului pentru Pace au facilitat obținerea noilor experiențe conform tradițiilor democratice și înaltelor standarde în domeniul militar. Participând la peste 115 exerciții militare în formatul PpP, militarii Armatei Naționale au avut posibilitatea să-și dezvolte abilitățile și profesionalismul, fapt reflectat prin participarea cu succes în cadrul misiunilor de menținere a păcii. [3]

Reforma în domeniul apărării și securității constituie subiectul cel mai important al cooperării Republicii Moldova cu NATO. Statele Alianței posedă un nivel avansat de expertiză în acest sens, de care beneficiază și Republica Moldova. Consultanța din partea experților NATO a permis țării noastre să adopte și să implementeze o serie de documente strategice necesare în vederea dezvoltării unei analize competente a nivelului de apărare națională. În acest context, Republica Moldova lucrează în comun cu NATO pentru asigurarea transparenței în domeniul planificării cheltuielilor militare ale bugetului pentru apărare, dar și cel privitor la asigurarea controlului democratic asupra Forțelor Armate. [1]

Alte aspecte ale colaborării Republicii Moldova cu NATO se referă la planificarea situațiilor de urgență și gestionarea consecințelor dezastrelor naturale. Astfel, la exercițiul internațional „Codrii 2011,” au participat peste 1.300 de persoane din 22 de țări aliate și partenere, precum și 40 de observatori străini.

Începând cu 1997, Republica Moldova cooperează cu NATO în domeniul științei și mediului. În cadrul programului „Știința pentru pace” (SPS), au fost implementate o serie de proiecte cum ar fi identificarea, reambalarea și depozitarea corespunzătoare a peste 3250 de tone de substanțe chimice periculoase și a pesticidelor învechite. La fel prin intermediul programelor din acest proiect a fost creat un laborator modern pentru analiza substanțelor chimice și a produselor agricole etc. [1]

Alianța Nord-Atlantică oferă suport tehnic și instruire inginerilor militari moldoveni în distrugerea, în siguranță, a peste 12.000 mine antipersonal, contribuind, astfel, la îndeplinirea angajamentelor pe care Guvernul Republicii Moldova și le-a asumat prin semnarea Convenției de la Ottawa. Experiența în acest domeniu a genștilor și militarilor moldoveni s-a făcut remarcată și în timpul participării lor la misiunea din Irak, când aceștia au dezamorsat aproximativ 400.000 de obiecte explozibile. Tot în cadrul acestei dimensiuni de colaborare au fost distruse peste 362 tone de carburant lichid oxidant, ce prezintă riscul unei catastrofe ecologice în cazul unei potențiale scurgeri, și tot atunci au fost create locuri speciale pentru stocarea corespunzătoare a acestor materiale.

Republica Moldova are nevoie de modernizarea armamentului și a arsenalului de tehnică militară, care

sunt de producție sovietică, necesită reformare și structura armatei naționale. În acest sens, la Summit-ul NATO din Țara Galilor din 2014, Republica Moldova a devenit unul dintre primii beneficiari ai Inițiativelor „*Defence Capacity Building*” și „*Interoperability Platform*”, alături de Georgia și Iordania, inițiative care asigură coordonatele unui cadru eficient de colaborare a forțelor militare ale statelor partenere și ale NATO. [4]

Iar pe 8 februarie 2016, viceprim-ministrul, ministrul afacerilor externe și integrării europene, Andrei Galbur, a avut o întrevedere cu Secretarul general-adjunct al NATO, Alexander Vershbow. În cadrul întrevederii a fost efectuat un schimb larg de opinii pe marginea agendei de cooperare a Republicii Moldova cu NATO, o atenție aparte fiind acordată desfășurării implementării obiectivelor fixate în Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP).

Oficialii NATO și-au exprimat clar disponibilitatea de a sprijini Republica Moldova în situația tensionată din regiune. Urmare a studiului realizat, considerăm oportun să venim cu următoarele **concluzii și propuneri**:

- elaborarea în regim de urgență a noii Strategii a Securității Naționale, care să țină cont de noile realități geopolitice;
- aprofundarea cooperării cu NATO în cadrul mecanismelor existente: IPAP-ul actualizat, participarea la misiuni conduse de NATO (Kosovo) pentru ca Republica Moldova să devină nu doar un consumator de securitate, ci și un furnizor de securitate;
- amplificarea colaborării cu SUA (semnarea Acordului de parteneriat strategic) și UE în materie de securitate, inclusiv prin avansarea lor în procesul de negocieri 5+2 de la observator la membru deplin;
- desfășurarea unei campanii bine fundamentate de informare a populației privind necesitatea unei colaborări multiple cu Ucraina și România, state vecine, interesate în asigurarea securității regionale.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cooperarea Republica Moldova-NATO în sprijinul păcii și securității. [On-line]: <<http://nato.md/cooperarea-r-moldova-cu-nato-in-conditiile-neutralitatii/>> (accesat la 01.02.2016).
2. Lupan V. Relațiile Republicii Moldova cu Alianța Nord-Atlantică (NATO). În: „Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008).” Chișinău: Cartdidact, 2009.
3. Republica Moldova-NATO. În sprijinul securității internaționale. [On-line]: <[www.nato.md](http://www.nato.md)> (accesat la 27.01.2016).
4. NATO-Alianță a valorilor și solidarității, CID NATO, Chișinău, 2014. [On-line]: <[www.nato.md](http://www.nato.md)> (accesat la 27.01.2016).
5. Pîntea I. Identificarea pericolelor existente și probabile pentru interesele naționale de bază ale Moldovei. În: „Apărarea și securitatea națională ale Republicii Moldova,” Institutul de Politici Publice. Chișinău: Editura ARC, 2001, p. 24-25.



# IMPACTUL MIGRAȚIEI ASUPRA SATULUI MOLDOVENESC

**Stela SPÎNU,**  
**doctor în filologie, conferențiar universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

## SUMMARY

*This Communication is focused on the effects of migration on rural communities in Moldova, the priority objectives of municipalities to overcome socio-cultural and demographic decline.*

Importante evenimente au marcat politica internă și externă a Republicii Moldova pe parcursul ultimelor decenii. Schimbări radicale în societate au început cu anul 1989, când, după afirmațiile cunoscutului poet și om politic Nicolae Dabija „mișcarea de renaștere națională a adus la trezirea conștiinței naționale.” Ulterior, la 27 august 1991, Republica Moldova se declară țară independentă, eveniment istoric, precedat de un mare număr de mitinguri, marșuri de protest, greve, revendicări ale protestatarilor vizând recunoașterea oficială a identității lingvistice române, revenirea la alfabetul latin, decretarea limbii române în calitate de limbă de stat, promovarea reformelor în toate sferele vieții și consolidarea cuceririlor democratice.

Fiind o țară europeană, Republica Moldova a tins spre un viitor european, elaborând și implementând un șir de reforme inovatoare și sistemice în toate sferele de activitate a Guvernului. Totuși acestea nu au fost productive și nu au salvat țara de o eventuală criză economică și socială de durată, care a generat reducerea numărului locurilor de muncă, salarii mici, instabilitate politică, economică și socială.

În contextul crizei declanșate, ia amploare fenomenul migrației. Prin urmare, dacă în 1989 ponderea populației stabile era de 3.657.665, în 2004 aceasta scade până la 3.383.332 (cu excepția raioanelor de Est și mun. Bender), ajungând la 1 ianuarie 2015 la 2.913.281. Menționăm că în numărul total au fost incluse și 329 108 persoane, plecate peste hotare. Analizând rezultatele recensământului, este evident declinul demografic al populației, în special, din mediul rural, cauzat de imigrările masive. Efectele migrației forței de muncă în localitățile rurale le-am marcat, recent, în cadrul anchetei de teren, desfășurată în 24 de localități din țară, care deși au o vechime mare, în prezent sunt marcate de o criză demografică profundă (vezi Tabelul 1).

Tabelul 1

## Descrierea localităților anchetate

Localitățile anchetate	Descrierea localității	Nr. de locuitori în:		
		1904	2004	2014
Văleni, r-nul Cahul	Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, satul Văleni a fost întemeiat la 1808, de 59 familii, țărani români. La 1827, țăranii posedau 55 cai, 294 vite mari, 448 oi și erau proprietari ai peste 30 desetine fiecare familie. În 1904 satul avea 80 cai, 370 vite mari, 580 oi și 53 vii.	1.213	3.021	3.002
Pelinei, r-nul Cahul	Satul Pelinei a fost menționat documentar în anul 1708. Primul proprietar al pământului din valea râului Cahul era Luca Toma, care a vândut o parte a moșiei lui Matei Cantacuzino. În 1792, moșia ajunge în posesia vistiernicului lordache Balș. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul Pelinei avea 173 de case, biserică, școală elementară rusească și o fabrică de rachiu.	944	2.217	2.204
Vadul lui Isac, r-nul Cahul	Satul Vadul lui Isac a fost menționat documentar în anul 1672. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 avea 102 case, 96 cai, 224 vite mari cornute, 317 oi.	907	2.950	2.890

Tabelul 1

**Descrierea localităților anchetate (continuare)**

Gotești, r-nul Cantemir	Gotești a fost menționat documentar în 1546. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 avea 197 case, 230 vite mari, 74 cai. Împrejurul satului solul era mlăștinos, din cauza deselor revărsări ale pârâului.	820	4.044	4.005
Ciobalaccia, r-nul Cantemir	Satul Ciobalaccia a fost menționat documentar în anul 1775. Din componența comunei fac parte localitățile Flocoasa și Ciobalaccia.	-	1.008	3.020
Gura Galbenei, r-nul Cimișlia	Gura Galbenei a fost menționat documentar în 1672. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 avea 406 case, o biserică, stație de cai de poștă, ruinele vechiului castel al familiei Balș, 925 vite mari. Țăranii erau strâmtorați, din cauza lipsei de pământ. Proprietarul, bancherul din Odesa, Rodokanaki, posedă aici peste 24.000 desetine.	2.442	5.500	5.259
Caracușenii Vechi, r-nul Briceni	Prima atestare a satului Caracușeni, sub numele Carapușceni din ținutul Hotin, așezat pe vechea moșie Dușceni (astăzi dispărută), datează din mai 1575, când Petru Șchiopul întărește împărțirea de moșii făcută de urmașii lui Luca Arbore. Satul Carapușceni i-a revenit Anei, o descendentă a hatmanului Luca Arbore. Pe parcursul secolului al XVI-lea, satele vor rămâne în proprietatea familiei Arbore, Petru Șchiopul reîntărind actele de proprietate în iunie 1588.	-	4.198	3.980
Viișoara, r-nul Edineț	La 3 iulie 1575 pentru prima dată este atestat satul Drăgănești din ținutul Hotin, actualmente Viișoara. Sub numele Viișoara satul este pomenit pentru prima dată în actele oficiale în anul 1704. În anul 1923 satul avea 320 de case, 567 bărbați, 572 femei, 3 mori de apă și una cu aburi, școală primară și primărie.	-	1.421	1.228
Cenușa, r-nul Florești	Satul este atestat inițial într-un act de la Stefan cel Mare din 11 mai 1479 cu denumirea Borodniceni. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul număra 68 case, 108 vite. În 1965, Cenușa a fost redenumită Frunzeni, ulterior revenind la denumirea de Cenușa.	791	935	890
Roșietici, r-nul Florești	Satul Roșietici a fost menționat documentar în 1614. Numele provine de la brăiele roșii și late, purtate de localnici. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul număra 89 case, 183 vite mari.	499	656	565
Țăra, r-nul Florești	Satul Țăra este menționat documentar în anul 1437 cu denumirea Țârvicei.	-	261	189
Chiștelnița, r-nul Telenești	Satul Chiștelnița a fost menționat documentar în anul 1698 cu denumirea Hoimănești. Numele satului înseamnă loc mlăștinos, cu multe izvoare. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 368 case, 780 vite mari. Erau numeroase vii și grădini cu pomi.	2.290	3.394	3.268
Ordășei, r-nul Telenești	Satul Ordășei a fost menționat documentar în anul 1640. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Z. Arbore, în 1904 avea 165 case, biserică, școală elementară rusă, 337 vite mari.	1.090	916	812

Tabelul 1

**Descrierea localităților anchetate (continuare)**

Mândrești, r-nul Telenești	Satul Mândrești a fost menționat documentar în anul 1611 cu denumirea Ciulucani. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 297 case, o biserică, cu hramul Adormirii, școală elementară rusească.		2.458	2.389
Cișmea, r-nul Orhei	Satul Cișmea a fost menționat documentar în anul 1570. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 49 case.	399	1.478	1.540
Trebujeni, r-nul Orhei	Satul Trebujeni a fost menționat documentar în anul 1575 cu numele Tărbușeni, Trăbujeni. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 200 case, o biserică cu hramul Sf. Mihail, școală elementară rusească, 5 mori de vânt, vii.	1.100	1.449	1.245
Gribova, r-nul Drochia	Satul Nădușita a fost menționat documentar în anul 1845. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 268 case, biserică, școală de băieți cu 2 clase, 314 vite mari. Din 1963 a fost numit Gribova.	1.364	2.175	2.440
Ochiul Alb, r-nul Drochia	Satul Ochiul Alb a fost menționat documentar în anul 1788. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 245 case, 598 vite mari, împrejurul satului erau vii și grădini cu pomi.	1.225	3.089	2.890
Nișcani, r-nul Călărași	Satul Nișcani a fost menționat documentar în anul 1432 cu denumirea de Heghetiș. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 187 case, 312 vite mari, 4 mori de vânt, împrejurul satului erau vii și livezi cu pomi.	913	1.854	1.789
Păulești, r-nul Călărași	Satul Păulești a fost menționat documentar în anul 1545. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 190 case, 373 vite mari, împrejurul satului erau vii și livezi cu pomi.	1.000	1.015	1.080
Saharna, r-nul Rezina	Prima atestare documentară a satului Saharna datează din 24 ianuarie 1495, când Ștefan cel Mare întărește prin uric împărțeala între urmașii lui Sima Rugină, printre care și satul Saharna. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 159 case, 302 vite mari.	942	397	298
Trifăuți, r-nul Soroca	Trifăuți a fost menționat documentar în anul 1620. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 147 case, biserică, școală țârcovnicească rusă, 177 vite mari cornute, 40 cai, 190 oi.	720	1.005	987
Stoicani, r-nul Soroca	Satul Stoicani a fost menționat documentar în anul 1610. Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, în 1904 satul avea 201 case, biserică, școală elementară rusească, 480 vite mari.	1.093	928	876
Zaim, r-nul Căușeni	Conform <i>Dicționarului Geografic</i> de Zamfir Arbore, Zaim este un străvechi sat moldovenesc, atestat în izvoare scrise începând cu sec XV-XVI. Denumirea localității Zaim este de origine turcică și ține de perioada ocupației turcești în zonă.	1.550	4.511	4.378

Analizând, în plan contrastiv, datele statistice oficiale privind numărul de locuitori ai satelor anchetate și opunându-le realităților notate pe teren, semnalăm o situație demografică negativă, evoluția descendentă fiind determinată atât de migrația internă, cât și cea externă (spre Rusia, UE, SUA și Canada), în scopul găsirii locurilor de muncă. În asemenea condiții, satele devin tot mai pustii, numărul de nașteri se reduce dramatic, iar populația vârstnică are o pondere ridicată. Cel mai defavorabil profil de-

Tabelul 2

### Sistemul de educație și activitatea culturală.

<b>Localitățile</b>	<b>Sistemul de educație și activitatea culturală</b>		
	<b>Instituții preșcolare</b>	<b>Instituții școlare</b>	<b>Așezăminte culturale</b>
Văleni, r-nul Cahul		+	Muzeul satului
Pelinei, r-nul Cahul		+	
Vadul lui Isac, r-nul Cahul		+	
Gotești, r-nul Cantemir	+	+	
Ciobalaccia, r-nul Cantemir	+	+	Muzeul satului
Gura Galbenei, r-nul Cimișlia	+	+	Centru de sănătate modern
Caracușeni Vechi, r-nul Briceni	+		
Viișoara, r-nul Briceni		+	
Cenușa, r-nul Florești	+	+	
Roșietici, r-nul Florești		+	
Țăra, r-nul Florești			+
Chiștelnița, r-nul Telenești	+	+	+
Ordășei, r-nul Telenești		+	Casă de cultură
Măndrești, r-nul Telenești		+	
Cișmea, r-nul Orhei	+	+	
Trebujeni, r-nul Orhei		+	
Nădușita, r-nul Drochia		+	Muzeul satului
Ochiul Alb, r-nul Drochia	+		Centru de sănătate
Nișcani, r-nul Călărași	+		
Păulești, r-nul Călărași	+		Casă de cultură, Biblioteca s. Păulești
Saharna, r-nul Rezina	+		Complexul muzeal „Saharna-Țipova”
Trifăuți, r-nul Soroca		+	Casă de cultură
Stoicani, r-nul Soroca		+	
Zaim, r-nul Căușeni	+	+	Casă de cultură din s. Zaim

mografic l-am notat în localitățile Saharna, Țâra și Trifăuți. Dezechilibrul demografic a condus la apariția unor probleme de ordin sociocultural și economic, cum ar fi: copii abandonați, divorțuri neîntemeiate, insuficiența forței de muncă calificată, indiferență față de fenomenul de idee națională, limbă, tradiție și istorie.

În acest context, obiectivele prioritare ale primăriilor ar urma să fie axate pe stimularea întoarcerii în țară a emigranților, crearea unor condiții favorabile de trai, restabilirea valorilor și tradițiilor cultural-istorice, implicarea tinerei generații în cercetarea istoriei satului. La realizarea obiectivelor propuse ar trebui antrenate instituțiile școlare, muzeele, casele de cultură și bibliotecile publice, care sunt în număr insuficient. Drept argument prezentăm în tabelul ce urmează structura actuală a sistemului de educație și activitatea culturală în cele 24 de localități vizitate.

Așadar, analiza realităților semnalate pe teren ne permit să concluzionăm că evoluția demografică negativă domină satele basarabene, iar migrația devine un fenomen a cărui amploare depășește cu mult datele oficiale. Drept consecințe, avem o pondere ridicată a populației vârstnice, o stagnare a dezvoltării infrastructurii socio-culturale, o indiferență față de valorile neamului, limbă și istorie.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Zamfir Arbore. Dicționarul Geografic al Basarabiei. București, 1904, 450 p.
2. Localitățile Republicii Moldova: Itinerar documentar-publicistic ilustrat. Red. șef.: Iurie Colesnic. Fundația Draghiștea. Ch.: Draghiștea, 2009, 260 p.

## TERORISMUL: RISC SAU AMENINȚARE?

**Iurie RICHICINSCHI,**  
**doctor în drept, lector superior universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

*„Terorismul este ura Omului față de om,  
a Omului față de Omenire” [12, p. 1].*

### SUMMARY

*Terrorism is not a new term. More or less, each age has had its terror, its terrorism and its terrorists, but the terrorist attacks of unprecedented cruelty over the civilized world from the beginning of the third millennium, have brought fear in people, have shaken the democratic security structures, and is one of the main threats both to the national security of each state and to the entire system of international security.*

Încă din timpurile Egiptului Antic și ale Imperiului Roman, în preajma cârmuitorilor se unelteau comploturi, unele dintre care se transformau în adevărate răscoale populare, de multe ori cu deznodământ fatal, mai ales în cazurile slăbirii puterii. Asasinarea lui Iulius Cezar, în martie 44 î. e. n., nu a fost altceva decât un act terorist, un început de teroare și violență, fantoma căreia a dominat istoria umanității în decursul veacurilor și, care continuă să ne amenințe și astăzi cu escaladarea unor focare tot mai extinse, cauzând pierderi umane, prejudicii materiale și morale întregii comunități mondiale [9, p. 4].

Cu adevărat, acest fenomen social-politic complex și deosebit de periculos, datorită diverselor sale forme de manifestare extrem de violente, care au cunoscut o răspândire fără precedent la scară internațională, începe odată cu apariția societății, statelor și claselor și, este indisolubil legat de problemele filozofice, psihologice și religioase ale existenței națiunilor și statelor [10, p. 27].

Însoțind omenirea din secol în secol, din epocă în epocă, terorismul și-a cultivat diferite forme de opunere prin violență. Cuvântul „teroare” provine din latină (terror,-oris: groază, spaimă). Același sens îl au și noțiunile de terror (eng.), terreur (fr.), verbul „a teroriza” însemnând a provoca teamă, frică sub presiunea unei sau altei forme de intimidare. Însăși aceste noțiuni sugerează violența. Aname aceasta este trăsătura principală și specificul care permite de a diferenția teroarea de alte crime asemănătoare [2, p. 8]. Interpretarea cuvântului „terorism” este mai apropiată de noțiunea contemporană de „a teroriza”, care înseamnă: a înfricoșa, a ține în supunere prin amenințări de recurgere la violență și de lichidare fizică; a se răfui prin acțiuni brutale de reprimare și torturi, prin pedepsirea cu moartea.

Dicționarele definesc terorismul prin referire la acte de violență prin care persoane sau grupuri de persoane atentează la viața, integritatea corporală sau la bunurile unor demnitari, personalități publice, a membrilor lor de familie ori îndreaptă asemenea acte împotriva unor grupări politice, organizații, instituții sau grupuri de persoane reunite organizat sau aflate întâmplător în localuri publice sau private [5, p. 290]. Totuși scopul terorismului este consemnat prin sensul de a înspăimânta cu moartea, cu execuția, cu aplicarea violenței [6, p. 401].

De fapt, înțelegerea fenomenului terorist nu este o sarcină simplă, deoarece formele și metodele manifestărilor teroriste s-au modificat esențial în decursul timpului. Mulți specialiști definesc terorismul ca tentativă de folosire a violenței în scopul de a provoca dezorganizarea sau aplicarea represiunilor cu încălcarea drepturilor fundamentale ale omului, inclusiv a dreptului la viață [11, p. 4], în scopul de a instaura în societate o stare de insecuritate, generată de eliminarea cursului normal al vieții de sub influența oricăror legi. Altfel spus, teroriștii utilizează violența pentru a asupra oamenii și pentru a paraliza ordinea de drept [1, p. 2]. Fără îndoială, acestui fenomen i se acordă în mod constant o apreciere negativă. De exemplu, prin terorism, ca metodă de acțiune, se înțelege practicarea terorii care, ca și în timpurile trecute, rămâne principalul mijloc cu ajutorul căruia autoritățile pot fi impuse să îndeplinească condițiile teroriștilor. Același terorism desemnează acte de natură să provoace, într-un anumit mediu, un sentiment de teamă intensă, prevestitoare a unui rău inevitabil [4, p. 13].



Cu toate că specialiștii tratează în mod diferit noțiunea de terorism, trăsătura comună a tuturor încercărilor de definire se sprijină atât pe utilizarea noțiunii de teroare, cât și se exprimă prin folosirea cu premeditare a violenței extreme sau a amenințării cu violența pentru a produce teama [3, p. 42], bazată pe forme de nimicire fizică sau psihologică a inamicului, în scopul atingerii propriilor obiective.

În doctrină, terorismul a fost studiat de numeroși savanți și specialiști la diferit nivel, iar investigația tot mai profundă a acestui fenomen se datorează, în primul rând, manifestărilor sale contemporane. Asume obiectivele terorismului modern, demonstrate la începutul secolului al XXI-lea, au plasat în agenda comunității internaționale un complex de probleme deosebit de periculoase pentru interesele vitale ale persoanei, societății și statului, pentru omenirea în întregime.

Violența extremă ce caracterizează terorismul internațional este resimțită tot mai acut în cadrul societății civile, în sistemul de securitate națională și globală. Atacurile teroriste asupra marilor puteri, din ultimii ani, continuă să zguduie din rădăcini echilibrul sistemului internațional de securitate, iar consecințele extrem de grave ale intensității și efectelor acestor crime, săvârșite în diferite colțuri ale lumii, precum și fanatismul manifestărilor teroriste, au trezit nu numai frica și panica în cetățeni, dar au și stresat întreaga civilizație.

La etapa actuală, experții internaționali atribuie terorismului o deosebită capacitate de a se acomoda la orice schimbare, apreciază manifestarea acestuia prin creșterea fanatismului acțiunilor în scopul distrugerii sau al revanșei, motivele majorității organizațiilor și grupurilor teroriste sau ale persoanelor extremiste izolate fiind tot mai departe de „idealurile sacre” de cândva. Exponenții terorismului nu-și propun scopul de a prelua de la cineva puterea, ei însă nu fac altceva decât să promoveze un protest confuz împotriva Occidentului, în general, și contra guvernărilor democratice, în special [9, p. 44].

Astăzi terorismul reprezintă un factor de risc de care nu poate să nu țină seama oricăre stat civilizat, atât în politica sa internă cât și în cea externă [8, p. 3]. Terorismul nu numai împiedică dezvoltarea normală a relațiilor diplomatice, economice, sociale și culturale ale popoarelor lumii, el conduce la enorme pierderi economice, morale și politice și, în același timp, exercită o puternică presiune psihologică asupra maselor.

Acutizarea contradicțiilor politice, sociale, interetnice și religioase, dezmățul corupției, imixtiunea din exterior în treburile unor state mai slabe, conflictele locale și regionale, precum și alte tendințe ale contemporaneității, contribuie la activizarea organizațiilor teroriste, care dispun de importante resurse umane, de suport militar, material și financiar considerabil [9, p. 4].

În calitate de fenomen specific al vieții social-politice, actualmente terorismul amenință cu escaladarea unor focare tot mai extinse, cauzând pierderi umane, prejudicii materiale și morale întregii comunități mondiale. În căutarea unor metode cât mai rezultative, prin utilizarea substanțelor radioactive, nocive și psihotrope, prin afectarea resursele energetice și alimentare și, la sigur, prin deflagrații în locuri publice, au devenit atât o tendință permanentă, cât și o metodă de înfăptuire a actelor teroriste.

Conform estimărilor experților în materie, teroriștii au încercat, în repetate rânduri, să intre în posesia armelor de distrugere în masă, înfăptuind chiar diferite diversivități împotriva instalațiilor și stațiilor atomice, dar din punct de vedere tehnic însă este mai probabilă apelarea teroriștilor, în pregătirea unor acțiuni criminale de proporții, întâi de toate, la arma chimică sau bacteriologică. Indiferent însă de tendință, asemenea evoluții pot fi unele cu urmări catastrofale, la fel precum folosirea de către teroriști a realizărilor științei și tehnicii, care lărgeste posibilitățile lor distrugătoare și ar permite să țină omenirea în stare de încordare permanentă.

Astăzi terorismul este reprezentat, atât prin structuri profesionale capabile de a evita pedeapsa și, ca urmare, săvârșind infracțiunea cu sânge rece, sigure de succes [7, p.150], în stare să ducă adevărate războaie diversioniste uneori cu infiltrare masivă în conflictele locale și regionale, cu tentative de a prelua controlul asupra unor teritorii cu mari bogății subterane și resurse energetice, cât și prin teroriști-kamikaze, care nu numai că acceptă să moară pentru cauză, ci chiar își doresc această moarte.

O parte din categoria persoanelor predispuse să se sacrifice suferă de maladii psihice, fiind obsedate de patima de a omorî, chinui, schilodi. Altă categorie ține de oamenii disperăți. A treia categorie este reprezentată de persoanele forțate să accepte o misiune sinucigașă (de exemplu, prin amenințarea familiei) sau care acționează sub influența drogurilor. A ucide cu sânge rece bătrâni, femei sau copii, călători nevinovați, oameni care își fac cumpărături sau se plimbă pe străzi este un act ce necesită activarea unui

mecanism psihologic foarte puternic, atacurile cu cel mai înalt grad de pericol fiind considerate acte de eroism și martiriu [1, p. 45], misiunile sinucigașe reprezentând o problemă specială a zilelor noastre.

Totodată, cauzele care generează noi forme de terorism și acte de violență își au originea în sărăcie, credință, decepții, nemulțumire, disperare etc. Toate acestea determină unele persoane sau grupuri să sacrifice vieți omenești, inclusiv propria lor viață pentru a încerca să producă unele schimbări radicale sau, cel puțin, să destabilizeze situația politică pe intern sau în mediul internațional. Dar, pe lângă aceasta, eficacitatea terorismului se măsoară nu numai cu numărul de victime sau cu mărimea pagubelor pricinuite, ci și cu volumul atenției ce i se acordă.

Răspândirea cât mai largă a informației despre actul terorist, transformarea acestuia în cel mai discutat eveniment la zi reprezintă elementul-cheie al tacticii teroriste. Actul terorist rămas nemediatizat sau păstrat în secret își pierde sensul. Teroriștii au nevoie de o puternică rezonanță socială, pentru a schimba starea de spirit în societate, pentru a implanta frica în mintea oamenilor. Cu cât mai tare se tem oamenii, cu atât mai mare este presiunea pe care teroriștii o pot exercita.

În condițiile contemporane, activitatea teroristă se caracterizează printr-o amploare tot mai mare, prin lipsa hotarelor naționale explicite și existența legăturilor și interacțiunilor cu diverse centre și organizații teroriste internaționale. Activității teroriste îi este caracteristică o compoziție organizatorică rigidă, formată din structuri de conducere și verigi operative, din subdiviziuni informative și de asigurare tehnico-materială, din grupuri mobile de luptă și de acoperire. La baza acestei activități stă conspirația și selectarea minuțioasă a cadrelor, racolarea și pregătirea tinerilor membri (nu numai de origine musulmană), infiltrarea agenților în organele de drept și de stat, dotarea tehnică tot mai avansată care concurează sau chiar poate depăși, dotarea subdiviziunilor trupelor guvernamentale. La fel importantă este existența rețelilor vaste de adăposturi conspirative, a bazelor și poligoanelor de instrucție.

Această stare de lucruri și metode permanente de realizare a actelor teroriste, bineînțeles, necesită o examinare minuțioasă din partea celor pe care-i vizează la direct, în special a examinării condițiilor, cauzelor apariției și dezvoltării acestora. Elementele-cheie ale metodelor teroriste le constituie subiectul și obiectul activității teroriste, motivul, scopul final și, desigur, arsenalul mijloacelor utilizate de teroriști. Toate acestea însă necesită, cu siguranță, aplicarea unor măsuri mai drastice, dar în același timp, s-a constatat faptul că cu cât mai dure sunt măsurile de contracarare, cu atât mai cinice și mai imprevizibile devin acțiunile teroriștilor. Din această cauză, este tot mai necesară elaborarea măsurilor de prevenire a terorismului. Combaterea sa efectivă înseamnă, în primul rând, anticiparea acțiunilor teroriste, dar nu numai lichidarea consecințelor sale.

De fapt, suntem în situația în care foarte mulți specialiști terologi, juriști și politologi, diferiți cercetători și experți au ajuns la concluzia că acțiunile teroriste moderne pot fi atribuite la categoria crime contra bazelor regimului constituțional și securității statului, la categoria conflicte armate de intensitate sporită, la categoria unei noi forme de război ascuns nedeclarat. Astfel, terorismul s-a transformat în cea mai periculoasă din toate crimele descrise vreodată de legislația penală [9, p. 5].

Se poate afirma că terorismul, fiind o formă exagerată de exprimare a radicalismului și extremismului social, etnic sau religios, a devenit un factor perturbator al relațiilor interstatale și interetnice, un patogen al sistemului comunitar internațional, cu amenințarea sa mai mult decât posibilă oriunde și oricând, și căreia puțin ce-i poate împiedica în atingerea scopurilor. În acest sens și, luând în considerare faptul că terorismul, realmente, constituie cauza unor probleme majore în asigurarea securității individului uman, comunitatea internațională este pusă în situația de a conlucra și mai eficient pe segmentul contraterorist, pentru elaborarea celor mai reușite strategii și tactici comune de combatere a acestui rău universal și fortificarea sectorului de securitate.

În cele din urmă, totuși, terorismul este un risc sau o amenințare? Cine îl reprezintă? Care sunt cauzele și motivația existenței acestuia? De ce anume teroarea și violența, moartea și teama? Care sunt căile cele mai eficiente de contracarare? Acestea și multe alte întrebări vor frământa și în viitor mințile liderilor politici, serviciilor care au atribuții în domeniul prevenirii și combaterii terorismului și, nu în ultimul rând, a tuturor celor care reprezintă oamenii civilizați, pentru că respectarea normelor de conviețuire pașnică și protejarea cât mai eficace a vieții umane rămân, a fi scopul final al tuturor. Impedimentul major în realizarea acestuia îl constituie nu altceva decât terorismul, eliminarea completă a căruia va și permite realizarea stării de securitate și va readuce liniștea în societate.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Andreescu A., Niță D. Terorismul. Analiză psihosociologică. Timișoara: Ed. Timpolis, 1999.
2. Антонян Ю. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. Москва: Изд. «Щит», 1998.
3. Balan O. Terorismul – crimă internațională. Chișinău: Ed. Reclama, 1998.
4. Bodunescu I. Terorismul, fenomen global. București: Ed. Odeon, 1997.
5. Dicționar român de drept internațional public. București: Ed. Științifică și enciclopedică, 1982.
6. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Том. 4, Москва: Из. Государственное издание иностранных и национальных словарей, 1955.
7. Hivanovich T. Rapport presente a la VI-eme Conferense internationale pour lunification du droit penal. Actes de la Conferense. Paris, ed. A. Pedone, 1935.
8. Кожушко Е. Современный терроризм. Анализ основанных направлений. Минск: Из. «Харвест», 2000.
9. Richicinschi I. Terorismul – pericolul destabilizării securității internaționale. Chișinău: Ed. USM, 2005.
10. Richicinschi I. Originea terorismului internațional și posibilitatea combaterii lui la etapa contemporană. Materialele Conferinței științifico-practice republicane „Aplicarea tehnologiilor moderne în procesul de instruire a funcționarilor de poliție și ofițerilor trupelor de carabinieri în instituțiile de învățământ ale MAI privind prevenirea și contracararea terorismului”, Chișinău: 2002.
11. Современный терроризм и права человека. Материалы „круглого стола” Москва, 4 декабря, 2001. Москва: Из. «Leon XXI», 2002.
12. Выступление генерал-лейтенанта Гушер А., начальника Центра стратегического развития России. Проблемы терроризма на рубеже III-го тысячелетия. Специализированный сайт, <<http://www.e-journal.ru>>.

# ОСОБЕННОСТИ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ И СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОСТОЯТЕЛЬНОСТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

**Родика РУСУ,**  
кандидат наук, доцент,  
Академия публичного управления

**Анатолий ТАЛМАЧ,**  
магистрант Академии публичного управления,  
магистрант НИУ Высшей школы экономики  
(г. Москва)

## SUMMARY

*As the title implies the article describes the problem of democratization in Moldova and the role of the state capacity in the process. In the empirical studies was fixed steadily the argument, that the state capacity is a necessary condition for democratization. But in what sense is state capacity in Moldova prerequisites to consolidated democracy? It should be stressed, that the main purpose of the study is to identify the trends influence the state capacity on the democratization of Moldova. This article presents an analysis of the implementation of the government's official rate and the quality of public institutions. As the methodology used strategy case study (single-outcome), which includes a set of different methods of qualitative and quantitative analysis.*

Проблематика демократизации и становления государственной состоятельности (*state capacity*) стала одним из ведущих направлений современной политической науки. Но в каком смысле государственность или государственная состоятельность представляет собой предпосылку для демократизации? Для ответа на этот вопрос, важно обратиться и к теоретическому аспекту проблематики – последовательности политических трансформаций. Важно понимать, что существование демократии как некое состояние невозможно вне государственности. Однако, возможна ли демократизация при низком уровне государственной состоятельности или построение эффективных государственных институтов должно предшествовать становлению демократии? На современном этапе развития политической науки устойчиво сформировались три группы. Исследователи первой группы выдвигают вполне весомый аргумент о том, что высокий уровень состоятельности государства (наличие эффективных государственных институтов) является важной и необходимой предпосылкой для становления консолидированной демократии [1]. К тому же, анализируя исследования переходных демократий, можно сделать вывод: процесс демократизации при низком уровне государственной состоятельности (при слабых государственных институтах) может попасть в ловушку «серой зоны»: на так называемый бесплодный плюрализм или режим доминирующей власти [6]. Сторонники второй группы выдвигают идеи о возможности демократизации без государственности, однако их гипотеза сложно аргументирована и эмпирически несостоятельна [5]. Ученые третьей группы полагают, что процесс государственного строительства и развитие демократических практик может происходить параллельно [4], т. е. есть возможность строительства государственных институтов в условиях режимного перехода. Например, вывод Джессики Фортин о том, что государственное строительство и демократизация на разных этапах могут дополнять друг друга, несмотря на то, что вопрос о направлении причинности остается неясным [2].

В Республике Молдова демократия находится в процессе становления и демократические рефлексии уже обозначились. Однако, несмотря на неплохие оценки международных организаций, функционирование демократических институтов и основ государственной состоятельности на практике столкнулись с серьезными проблемами. Например, в 2014 году Молдова заняла

89-е место в рейтинге Fragile States Index, подготовленном Fund for Peace. По этому рейтингу РМ уступила Белоруссии, Казахстану, Украине, Албании, получив статус «high warning» [7]. Необходимо отметить также, что Молдова занимает 144 место из 114 стран в мировом рейтинге по уровню коррупции в судебной системе [8].

Отметим, что на разных этапах развития политической системы Молдовы большое влияние на деятельность государственных институтов оказывали крупные экономические игроки. Политизация и давление на деятельность таких государственных институтов подрывает «ось» правового и демократического государства, а их захват (*capture*), несомненно, приводит к последующему захвату всей политической системы. Таким образом, исследовательская проблема заключается в неоднозначности демократизации Республики Молдова в условиях кризиса становления государственной состоятельности, поэтому в рамках данного исследования используется минималистское определение *state capacity* (способность государственных институтов эффективно реализовывать официально заявленные цели и задачи) [3].

Опыт демократизации в рамках «третьей волны» показал неоднозначную важность институциональных основ демократизации. В одних странах появление демократических конституций стало важной предпосылкой для оформления практики консолидированной демократии. В свою очередь, в РМ формальное наличие демократической конституции не привело к устоявшейся демократической практике. Демократизация попала в «серую зону», из-за институциональной возможности построения вертикали власти (режима доминантной власти) или «бесплодного плюрализма». Отметим, что главной опасностью синдрома «бесплодного плюрализма» является сложность выхода из этой ситуации. Имея определенные политические свободы, чередование у власти разных политических партий или группировок, демократия остается поверхностной. Политика в политической системе Молдовы рассматривается как коррумпированная область господства элиты, власть – как способ перераспределения собственности и ресурсов. Также следует отметить, что в качестве главной причины демократического отката в РМ выступает *state capture*. В качестве аргумента выживаемости имитационной демократии можно выделить несоответствующий действительности курс европейской интеграции Молдовы.

Проблема государственной состоятельности Молдовы стала актуальной сразу же после обретения государством независимости. Политическая элита страны, запустив механизм институционализации основных свобод и основных демократических практик, встала перед необходимостью не только построения государственных институтов, но и выработки дееспособных механизмов этих государственных институтов эффективно реализовывать официально заявленные цели и задачи правительства.

Анализ функционирования властных институтов в Республике Молдова дает возможность оценить эффективность пяти ключевых государственных институтов, которые обозначены в таблице 1. При этом выделяются три параметра для каждого из институтов (профессионализм, легитимность и представительность). Диапазон оценок заявлен от 0 до 5, где 0 означает отсутствие института, а 5 – его максимальную эффективность. Все оценки приведены по состоянию на май 2015 года.

**1. Исполнительная и законодательная власть.** Правящие партии, сформировавшие коалицию по клиентским интересам, полностью коррумпированы и недостаточно компетентны в вопросах реализации программ реформирования политической системы. Отметим также, что у политической элиты отсутствует воля и стремление к консолидированной демократии. «Серая зона» и имитация демократии представляются удобными для захвата государственных институтов со стороны партийных бизнес-кланов. Система сдержек и противовесов слаба и зачастую игнорируется. Работа СМИ затруднена, отсутствуют независимые общественные телеканалы, большая часть медиа-рынка контролируется олигархами и владельцами политических партий.

**2. Армия** не находится под полным гражданским и правовым контролем и вряд ли можно говорить о способности реально защитить территорию страны от внешних угроз. Многие эксперты отмечают нахождение молдавской армии под крупным внешним влиянием. Многие чиновники из Министерства обороны открыто заявляют о нейтралитете, закрепленной Конституцией РМ как

Таблица 1

**Оценка функционирования институтов в Молдове.**

<b>Институт</b>	<b>Професси- онализм</b>	<b>Легитим- ность</b>	<b>Представи- тельность</b>	<b>Итог</b>
Исполнительная и законодательная власть	2,28	2,57	2,71	2,52
Армия	2,57	2,86	3	2,81
Полиция	2,57	2,28	2,71	2,52
Судебная система	1,71	2	2,43	2,05
Бюрократия	2,43	2,57	2,86	2,53

о недостатке для государства. Коррупция и нарушение прав человека в армии случаются, но не носят системный характер.

**3. Полиция.** Правоохранительные органы РМ часто являются главным административным ресурсом в электоральных циклах. Полиция обеспечивают частичную защиту граждан в некоторых сферах, однако нуждается в качественных реформах, в том числе повышение таких качеств, как нейтральность и толерантность. Полиция используется для манипуляций в избирательных циклах или для запугивания политической оппозиции; известны некоторые случаи нарушения прав человека.

**4. Судебная система** в РМ – самый захваченный и политизированный государственный институт. Отстаивает интересы определенного клана – Демократическая партия Молдовы, неформальным лидером которой является крупный бизнесмен – Владимир Плахотнюк. Система считается в большой степени неэффективной, зависимой и подверженной частичному контролю со стороны одной правящей партии. Случаи коррупции и кумовства носят системный характер.

**5. Бюрократия.** Государственные служащие неэффективны. Распределение бюджета исходит из соображения партийной принадлежности представителя местной публичной власти. Необходимы реальные реформы в области распределения ресурсов и налаживания эффективного диалога между институтами местной публичной власти и центральной бюрократией. В вопросе получения общественных благ и услуг граждане не могут положиться на бюрократию, и вынуждены часто обеспечивать их реализацию самостоятельно.

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

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

Отметим также, что без реальных механизмов по борьбе с коррупцией, механизмов транспарентности в системе принятия решений и деполитизации ключевых институтов власти процесс демократизации Молдовы ставится перед серьезными вызовами в смысле от сохранения определенных позитивных практик до консолидации.

В то же время, отсутствие практики профессионального, легитимного и представительного



функционирования институтов государства являются структурными предпосылками демократического отката. Именно из-за этого в Молдове появляются проблемы с эффективностью деятельности правительства и способностью разрабатывать и реализовывать политический курс.

В итоге, отметим, что на основе качественного и количественного анализа влияния государственной состоятельности Республики Молдова на ее демократизацию, можно сделать вывод, что для становления консолидированной демократии необходимы реальные механизмы по борьбе с коррупцией и *state capture*. Гражданские институты и СМИ должны быть вне политики, путем создания справедливых «правил игры». Институты должны носить структурированный характер. Только путем реформирования институтов государства и созданием диалога «власть – гражданское общество» возможны практики консолидации демократического опыта в рамках «третьей волны демократизации».

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Baeck, Hanna and Axel Hadenius (2008). Democracy and State Capacity: Explaining a J-Shaped Relationship. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(1): 1-24.
2. Fortin, Jessica (2011) Is There a Necessary Condition for Democracy? The Role of State Capacity in Post-Communist Countries. *Comparative Political Studies* 45(7): 903-930.
3. Hanson J. Democracy and state capacity: Complements or substitutes? – Paper present at the annual meeting of the Midwest political science association. Chicago, April 3-6, 2008.
4. Melville, Andrei and Denis Stukal (2012). (Re)Building the Ship of State at Sea? State Capacity and Regime Dynamics in Post-Communist Countries. WP BRP 07/PS/2012.
5. Tansey Oisin (2007). Democratization Without a State: Democratic Regime-Building in Kosovo Democratization 14(1): 129-150.
6. Карозерс Т. Конец парадигмы транзита.// «Политическая наука», 2003, № 2.
7. Данные FSI по странам мира. [On-line]: <<http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2014>>.
8. Данные WEF. [On-line]: <<https://agenda.weforum.org/topic/global-issues/economic-growth-and-social-inclusion/competitiveness/>>.
9. Методология «Capacities of the State». [On-line]: <<http://ffp.statesindex.org/methodology>>.

## PENINSULA CRIMEEA ÎN CONTEXTUL INTERESELOR GEOPOLITICE ALE FEDERAȚIEI RUSE

**Svetlana CEBOTARI,**  
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

**Sergiu PLOP,**  
*doctorand, Academia Militară „Alexandru cel Bun”*

### SUMMARY

*As a result of dissolution of the USSR enacted in 1991, in the different orbit of powerhouses the new states were created. This refers to Ukraine for which both the West and the Russian Federation are interested.*

*This article constitutes a study of the geopolitical interests of Russian Federation in the Black Sea, especially in Crimea.*

Interesele geostrategice ale Federației Ruse în spațiul ucrainean sunt destul de vizibile în ultimul timp, iar evenimentele de la Kiev privind politica de integrare a Ucrainei în Uniunea Europeană ne demonstrează o dată în plus tendințele de menținere în sfera de influență a fostelor republici unionale. În acest context, poate fi menționată și lupta dusă pentru Crimeea, punct geostrategic al Federației Ruse în bazinul Mării Negre, implicarea forțelor armate în zona Donbas și Lugansk [6]. De asemenea, rușii au privit Revoluția Portocalie din Ucraina din decembrie 2004 - ianuarie 2005 drept o tentativă a SUA de a atrage Ucraina în NATO și de-a pregăti scena pentru a dezintegra Rusia [2, p. 69]. Dacă Occidentul ar fi reușit să domine Ucraina, Federația Rusă ar fi rămas fără apărare, granița de sud cu Belarus, ca și frontiera de sud-vest a Rusiei, ar fi rămas larg deschise.

După destrămarea U.R.S.S.-ului în 1991, statele nou-create se află în orbita diferitelor centre de putere. Acest fapt se referă și la Ucraina, pentru care Occidentul manifestă interes. La începutul anilor 2000, între Occident și Rusia începe o concurență geopolitică pentru controlul asupra Ucrainei, care ia forme destul de dramatice la sfârșitul anului 2004, în timpul alegerilor parlamentare din Ucraina, finisate cu „revoluția orange” și direcționarea vectorului politicii externe versus structurile europene și euroatlantice [3, p. 75-83].

Analizând din perspectivă geopolitică și geostrategică poziția Ucrainei, am putea determina care sunt cauzele declanșării concurenței geopolitice, geostrategice și geoeconomice a intereselor Federației Ruse și ale Occidentului pentru Ucraina și care este rolul și influența Ucrainei pe arena internațională. Care sunt interesele Occidentului față de Ucraina? În cazul în care ne referim la Occident, trebuie să includem SUA, NATO și UE. Interesele acestor actori în spațiul ucrainean coincid, dar, în același timp, există și multe contradicții [4, p.75].

Dacă e să analizăm interesul manifestat de Occident pentru Ucraina, atunci am putea constata că Ucraina servește drept instrument de constrângere și de stopare a intereselor și ambițiilor expansioniste ale Rusiei - independența Ucrainei față de Rusia și includerea acesteia în sfera de influență a Occidentului. După cum afirma în 1997 Z. Brzezinski, scopul SUA rezidă în aceea de „a nu admite crearea unui imperiu euroasiatic, care ar fi capabil să stopeze tendințele și scopurile geostrategice americane.” Scopurile SUA în Ucraina se axează în asigurarea pluralismului geopolitic în spațiul postsovietic. Scopul parteneriatului strategic americano-ucrainean, în care Ucraina este considerată a fi principalul figurant, rezidă în faptul că Washingtonul mizează pe Ucraina și ca pe un instrument important de neutralizare a influenței politice și militare a Federației Ruse în spațiul est-european.

Scopuri și interese în Ucraina are și NATO, cu toate că, în principiu, acestea coincid cu interesele SUA. În primul rând, aceasta vizează extinderea Alianței spre Est. În cazul aderării la NATO, Ucrainei, mai curând îi va reveni rolul de a „reține” Federația Rusă în tendințele sale expansioniste și de a participa, după necesitate, la formarea unui nou „cordon sanitar”, care ar permite divizarea, îndepărtarea Rusiei de statele Uniunii Europene.

La rândul său, Uniunea Europeană tinde să integreze în sfera sa de influență Ucraina. Bruxelles-ul este interesat, în primul rând, de formarea unei zone economice și politice stabile, care să se axeze asupra valorilor comune europene. Scopul acestei strategii rezidă în „crearea unei zone prospere și prietenești de vecinătate – „inelul prietenilor” cu care UE întreține relații apropiate de prietenie, pace și cooperare. În același timp, interesul UE mai este și problema carburanților expuși pe piețele europene din Rusia, care tranzitează teritoriul ucrainean. De aceea, UE nu este interesată în declanșarea unui conflict cu Rusia din cauza Ucrainei, nici în înrăutățirea relațiilor ruso-ucrainene, în rezultatul căruia are de suferit sistemul energetic de securitate [4, p.75].

Un aspect important al intereselor Ucrainei față de Occident este, în primul rând, calitatea de membru NATO, ceea ce ar permite și ar facilita calea de acces a Ucrainei în UE. În al doilea rând, aderarea la NATO ar fi un garant al suveranității și securității Ucrainei, ar apăra de influența și tensiunile din partea Federației Ruse. În al treilea rând, odată cu aderarea la NATO, investițiile și capitalul european în economia Ucrainei vor crește. La începutul anilor 2008 administrația de la Kiev face încercarea de a accelera procesul de integrare a Ucrainei în structurile euroatlantice. Însă una dintre condițiile de aderare la NATO este inexistența bazelor militare străine pe teritoriul Ucrainei. De aceea, autoritățile de la Kiev s-au pronunțat activ pentru scoaterea flotei maritime ruse din Crimeea, fapt care nu a convenit Federației Ruse, anexând în 2014 acest teritoriu.

Pierderea poziției dominante de către Federația Rusă la Marea Neagră, ca rezultat al obținerii independenței Ucrainei cauzează noi aranjamente geopolitice. Înainte de 1991, Marea Neagră era punctul de plecare a puterii navale rusești în Mediteraneană. Imediat după destrămarea U.R.S.S.-ului, flota maritimă devine patrimoniu al C.S.I., iar la 5 aprilie, prin semnarea de către președintele Ucrainei a Decretului vizând „Mijloacele de constituire a forțelor maritime ale Ucrainei,” conform căruia „flota maritimă din Marea Neagră trece sub jurisdicția Ucrainei și în baza acestuia se constituie forțele armate ale Ucrainei”.

Reacția Rusiei a fost imediată. Deja la 7 aprilie același an, președintele Federației Ruse emite decretul prin care flota maritimă din Marea Neagră trece sub jurisdicția Federației Ruse. Pe parcursul a 7 ani s-au dus dispute vizând rezolvarea acestei probleme. Doar la 28 mai 1997 între state are loc semnarea Acordului cu privire la parametrii de divizare a flotei din Marea Neagră – „Statutul și condițiile aflării flotei Federației Ruse în teritoriul Ucrainei”, „Calculul reciproc vizând divizarea flotei maritime din Marea Neagră aflate pe teritoriul Ucrainei”. Toate aceste acorduri au fost încheiate pe o perioadă de 20 de ani, având posibilitatea de-a fi prelungite automat pe o perioadă de 5 ani, în cazul dacă una dintre părți nu va cere încetarea acesteia. Aceste acorduri au permis semnarea Acordului de prietenie și cooperare dintre Federația Rusă și Ucraina la 31 mai 1997, conform căruia, flota maritimă nu va deține în arsenalul său arme nucleare. Scopul aflării acestora în teritoriile acvatice ale Mării Negre este asigurarea securității și explorării căii maritime.

Astfel, până la evenimentele din 2014 din Ucraina, soldate cu anexarea Crimeii la Federația Rusă, în apele Mării Negre se aflau 388 de unități. Practic, 70% din infrastructura flotei maritime a Federației Ruse din Marea Neagră se află în zona Crimeea. De asemenea, flota maritimă mai dispunea de dislocare în Sevastopol (Sevastopoliskaia, Iujnaia, Karantinaia, Kazacia), Feodosia și Nikolaev, destinate reparației vaselor maritime. Directorul Institutului Statelor C.S.I. menționează că în august 1992, în componența flotei maritime din Marea Neagră, se aflau 894 de vase, aviația maritimă număra 400 de aparate de zbor, forțele terestre dețineau 28 de scuturi antirachetă, 258 de tancuri mijlocii, 826 de mașini blindate, 457 sisteme de artilerie. Acoperirea aeriană a flotei era efectuată de către forțele FAA (Forțele Antiaeriene). În acele condiții flota era amplasată pe litoralul Mării Negre din delta Dunării până la Batumi. Bazele acesteia erau amplasate pe o lungime de 1750 kilometri și la o adâncime de 200 kilometri. De asemenea, în sistemul de apărare mai intrau și bazele din Bulgaria, Siria, Egipt și alte state din Mediteraneană, ceea ce constituia un raport de 2,5:1 în favoarea U.R.S.S. [4]

Deja în 1997, arsenalul flotei maritime se micșorează considerabil (până în 2014 se afla doar un submarin), este reformată diviziunea de pe litoral și sunt pierdute bazele din orașele Simferopol, Eupatoria, orașele Perevalinoe și Mejgorie. De asemenea, s-a micșorat brigada forțelor maritime, rămânând 31 de tancuri (s-au redus de 8 ori), 211 mașini blindate (s-au redus de 4 ori), 54 de arme și lansatoare de mine (reduse de 6 ori), iar aviația maritimă a fost lichidată în întregime [4, p.108]. O parte din forțele aeriene au fost transferate în regiunea Novorossiisk. Toate aceste reduceri denotă slăbirea considerabilă a puterii maritime și militare a Federației Ruse în spațiul Mării Negre.

În acest context, mai poate fi menționată și cererea părții ucrainene de-a i se transmite sub jurisdicția sa a tuturor obiectelor navale și hidrografice, motivând responsabilitatea pentru securitatea înotului pe teritoriile acvatice care aparțin Ucrainei. Ca rezultat al cerințelor înaintate, are loc procedura de lichidare și retragere a obiectelor rusești. Pretenții față de Rusia au avut și Fondul Proprietății Crimeii, conform căroră, flota maritimă din Marea Neagră a Federației Ruse folosește ilegal 96 de obiecte din Crimeea. O altă cerință survenită din partea Ucrainei se referă la revizuirea costului pentru arendarea bazelor pe teritoriul cărora sunt dislocate forțele navale ruse. Cu toate că în acorduri este fixată suma de 97 mln. USD anual [4, p. 108], Kievul a ridicat destul de des această problemă, manifestând o poziție fermă.

O problemă, la fel de importantă în relațiile ruso-ucrainene vizează delimitarea frontierelor maritime între statele din strâmtoarea Kercensk și din Marea Azov. Până la destrămarea U.R.S.S. Marea Azov era mare internă și, conform principiilor dreptului internațional, strâmtoarea Kercensk era o cale a apelor interne, având statut de „strâmtoare”. Hotarele dintre regiunea Crimeii și cea a Krasnodarului, ca părți componente ale unui stat, erau pur nominale. Odată cu dispariția Uniunii Sovietice de pe arena internațională, această frontieră devine interstatală, strâmtoarea Kercensk împreună cu insula Tuzla trec sub jurisdicția Ucrainei. În aceste condiții, vasele maritime militare, dar și civile, pentru a trece în marea Azov spre Rostov, Taganrog, Eisk, Temriuk, Portul Caucaz, trebuie să achite taxa pentru tranzitarea și exploatarea strâmătorii (anual trec peste 2000 de vase). Ucrainei, în acest caz, îi revin 70% din spațiul acvatic al Mării Azov, bogat în diverse specii de pești, de înmulțirea cărora se ocupă doar Rusia, având întâietate la explorarea resurselor minerale de pe coastă. Din 1992 s-au dus negocieri, dar până în 2014, problema rămâne a fi nesoluționată, ce a dus la apariția disputelor și situațiilor conflictuale [4, pp. 109-111].

De asemenea, Federația Rusă este limitată de manevrele militare comune navale și pe uscat ale NATO și Ucrainei, inclusiv a rolului crescând al Turciei în regiunea Mării Negre. În rezultatul anexării Crimeii la Federația Rusă dorim să menționăm câteva consecințe geopolitice care au urmat.

Rusia a căpătat controlul strategic asupra întregii regiuni a Mării Negre prin aceea că Crimeea are o dispunere, dacă se poate de menționat, aproape în centrul bazinului Mării Negre și al Mării Azov. Au sporit considerabil posibilitățile Rusiei de a controla spațiul maritim și aerian în regiunea Mării Negre. De asemenea, Rusia și-a obținut controlul nelimitat asupra bazei flotei maritime din Sevastopol ceea ce îi permite de a moderniza flota Mării Negre, cu acestea, a obținut toate porturile și bazele militare din Crimeea. Toată această proprietate este de facto a Rusiei, dar să nu uităm de faptul că punctul de vedere al Ucrainei și al întregii comunități internaționale este altul.

Odată cu anexarea peninsulei practic au fost distruse în totalitate Forțele Navale ale Ucrainei, a fost distrus sistemul de dispunere a lor, sistemul de pregătire a cadrelor. Ucraina se baza într-un spațiu limitat, bazinele mărilor Azov și Neagră, dintre care acum se poate de menționat faptul că bazinul Mării Azov este sub control total al Rusiei datorită controlului strâmătorii Kerci. S-au modificat cardinal și zonele economice ale țărilor din Bazinul Mării Negre.

Totuși, cu toate că relațiile dintre Federația Rusă și Ucraina sunt divergente, Rusia a fost principalul partener economic al Ucrainei până la declanșarea evenimentelor din anul 2014, intrând în lista celor zece parteneri principali ai Federației Ruse. În relațiile ruso-ucrainene este de menționat faptul că, micșorarea părții ruse la importul ucrainean de la 37,6% la 27,8% se caracterizează prin mărirea cotei europene de la 23,0% la 28,2% și a statelor Asiei de la 3,8% până la 14%. Cu atât mai mult cu cât, în relațiile comerciale cu Ucraina, cota Rusiei are tendința de-a se micșora la 26,8%. Dacă e să analizăm cota UE în relațiile comerciale cu Ucraina, în anul 2007 aceasta constituia 32,9% spre deosebire de 24,4% din 1996 [4]. În prezent, între Uniunea Europeană și Ucraina se duce un dialog privind crearea zonei de liber schimb.

Chiar și în condițiile unei cooperări economice, Rusia și Ucraina rămân a fi concurenți nu doar la nivel internațional, dar și regional. Astfel, sectorul metalurgic, industria constructoare de mașini și cea alimentară, inclusiv sectorul agrar, rămân a fi într-o concurență. Contradicții se află și în sectorul energetic, de care, în mare parte depinde bugetul Federației Ruse, iar pentru Ucraina Federația Rusă reprezintă un concurent, atât pe piețele externe, cât și cele interne. De aceea, semnarea Acordului între părți privind comerțul liber a întâlnit mari dificultăți. Cu atât mai mult, răcirea relațiilor dintre Ucraina și Federația Rusă a fost condiționată și de dorința Ucrainei de-a adera la blocul militar NATO, prin dispoziția prooccidentală și pronunțarea celei antiruse, prin crearea zonei economice GUAM. Toate acestea contribuie la menținerea unei situații tensionate între părți - impunerea din partea Rusiei a impozitelor și a taxelor vamale, precum

și embargourilor asupra produselor ucrainene (caramele, fructe produse lactate – margarina și a untului). La rândul său, Ucraina ia măsuri similare – impunerea accizelor destul de înalte la automobilele ruse, prin susținerea și creșterea producției producătorilor autohtoni, în special prin producerea automobilelor „AvtoZAZ-Daewoo”. În ultimul timp, prezența VAZ-ului rusesc se micșorează pe piețele ucrainene, ceea ce se răsfărânge negativ asupra economiei ruse, diminuându-se de la 54% la 37% [5].

Dacă e să examinăm structura exportului rusesc în Ucraina, atunci 58% reveneau exportului produselor minerale, Rusia asigurând regulat economia ucraineană cu resurse energetice, ceea ce permitea funcționarea întreprinderilor ucrainene, dar și funcționarea sectorului agrar. De asemenea, Rusia pentru Ucraina a fost nu doar principalul furnizor de resurse energetice, dar și unicul coridor de tranzit pentru transportarea cărbunelui din spațiul Asiei Centrale. Structura exportului ucrainean în Federația Rusă a fost caracterizat prin prezența unei piețe mai balansate și stabile, Rusia a fost până în 2014 principalul partener economic. [1, pp. 118-133] .

În acest context, anexarea Crimeii de către Federația Rusă în 2014 a demonstrat a fi cel mai periculos eveniment geopolitic din perioada postrăzboi rece și poate chiar de după criza rachetelor din Cuba. Anexarea putea determina două tipuri de acțiuni, ambele fiind dăunătoare stabilității Europei pe termen lung. Prima variantă era aceea a recâștigării de către Rusia a influenței în regiune și a dreptului de a retrasa granițe și de a-și exercita puterea de veto asupra guvernelor statelor vecine. Cea de-a doua posibilitate era de a provoca guvernul ucrainean la o ripostă, susținută de vestici. Această ripostă ar putea conduce către un război civil în stil iugoslav, practic demonstrat de către evenimentele din zona estică a Ucrainei – Donețk și Lugansk.

#### REFERINȚE

1. Aleksishvili A. Challenges and Economic Policy Directions of Georgia The South Caucasus 2018. Facts, Trends, Future Scenarios Konrad Adenauer Stiftung, Tbilisi, Georgia, 2013, p. 118-133.
2. Friedman G. Următorii 100 de ani. Previziuni pentru secolul XXI, Ed. Litera, București, 2009, p. 69.
3. Работяжев Н. Украина между Россией и Западом: опыт геополитического анализа. Мировая Экономика и Международные Отношения, 2008, № 9, с. 75-83.
4. Эксперт, *op. cit.*, p. 75, la: <<http://www.regnum.ru/news/polit/1010280.html>>.
5. Чалый В. Сотрудничество Украины и России в экономической сфере: почему не сбылись прогнозы В. Черномырдина? Экономические известия, 19 января, 2007. <<http://rus.newsru.ua/arch/press/19oct2007/full.html>>.
6. <<http://lci.tf1.fr/monde/institutions/2010-10/ca-chauffe-entre-le-couple-merkel-sarkozy-et-l-ue-6115921.html>>.

# UNCOVERING EUROPEAN UNION LEGISLATION ON MIGRATION REGULATION: POLICY EVOLUTION AND CRISIS MANAGEMENT

**Cristina EJOV,**  
*PhD, Associate Professor, Moldova State University*

**Andriana CELAN,**  
*student, Moldova State University*

## SUMMARY

*Recently migration has become one of the most discussed issues in European politics resulting in increased attention to migration management methods. The purpose of this article is to analyze European Union legislation on migration regulation. It uncovers the evolution of the common European policies and examines its legal framework. This article explains the ongoing efforts to construct an effective response to the recent challenges caused by massive population movement. The result of the research highlights the main institutional and structural problems of the European migration policy and offers recommendations in order to address the shortcomings.*

## REZUMAT

*Migrațiile recente au devenit una dintre cele mai discutate probleme în politicile europene rezultate din atenția sporită metodelor de management al migrațiilor. Scopul acestui articol este să analizeze legislația Uniunii Europene privind reglementarea migrației. El dezvăluie evoluția politicii comune europene și examinează cadrul legal al acesteia. Acest articol explică eforturile în desfășurare pentru a forma un răspuns efektiv pentru provocările recente cauzate de mișcările masive de populații. Rezultatul cercetării evidențiază problemele principale instituționale și structurale ale politicii migraționiste europene și oferă recomandări în ordine pentru a aborda lacunele existente.*

According to the recent surveys, migration is considered by the population of the European Union as one of the most important political and social issues [2, 704]. The ever-growing number of migrants generates new political and socio-economic problems that are related to the scope and structure of emigration and immigration flows. Consequently, this actualizes and exacerbates the elaboration of an effective migration policy and highlights the need for a comprehensive approach that would take into account human, economic, social and cultural aspects. The recent migration crisis has revealed the loopholes and shortcomings of the current migration policy and raised the need to reform it.

It should be noted that the European Union is a very sophisticated form of unification of the European States, which imposes certain restrictions on the development of a common policy in this area and determines the specifics of legislative regulation of migration. While the individual national migration policies of the twenty-eight member states have remained as diverse as the history of these countries would suggest, a complex but steady process of EU cooperation has taken place [6, 117] naturally following the increasing freedom of movement in the internal space of the EU. However, the shaping of the migration policy of all EU countries is politically sensitive and faces a lot of obstacles generated by the tension between national states and EU bodies: European Commission, European Council and European Parliament.

The Improvement of migration policy should be carried out by taking into account the multi-level nature of the process itself. First and foremost, in this regard legislators rely on international and regional treaties, including those arrangements that specify the rights of migrants.

The former include the International Bill of Rights, which contains the nonbinding Universal Declaration of Human Rights and two general human rights treaties, the International Covenant on Civil and



Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR).

The second group includes such regional instruments as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, adopted in the framework of the Council of Europe and integrated into EU law, as well as the European Social Charter, which reinforces the rights of migrants and their families to protection and assistance, equal access to the courts and family reunification, as well as regulates the problems of integration [9]. In addition, a significant place in the regional legal system is taken by the European Convention on the Legal Status of Migrant Workers adopted in 1979 [10, 212].

According to these documents the migrants legally within the territory of the receiving State, in accordance with national law should be guaranteed treatment no less favorable than that offered to their own nationals in the payment and conditions of employment, trade union membership, housing, as well as concerning taxes and fees. These documents form the basis of international law and are taken into account in the development of both internal policies of the Member States, as well as the general policy of the Community.

The migration of a large number of people in the developed countries of Europe significantly affects the life of the indigenous population of the host countries. This influence can be both positive and negative, however, the latter results in the tightening of migration policy at the end of XX century. Today we can observe the dynamics of international law in the direction of tightening immigration rules while maintaining the principle of respect for fundamental human rights [16, 15]. Thus the lawmakers are taking into account the following trends and potential issues related to migration:

1. Migration flows from outside the EU are increasing.
2. Migration flows within the EU are decreasing.
3. Immigration from outside brings new threats and challenges for the European Community.
4. The EU needs a common immigration policy in order to transform these threats into benefits.
5. There is a need for a migration policy that will take into account the interests of all member states as well as the countries of emigration and immigration [7, p. 229].

During the development of the EU, its Member States have come to the conclusion that the solution to the problems of legal regulation of migration policy requires an integrated approach. The first major action of the EU in the field of justice and internal affairs was the summit of Heads of State and Government in Tampere, Finland on 15-16 October 1999, which defined a common policy in the field of immigration and asylum.

The next important step in the field was the adoption of the Hague Programme on EU strategy in the field of legal regulation of migration policy at the Brussels session of the European Council on 4 November 2004. The objective of the Hague program was to enhance the joint capabilities of the EU and its Member States to ensure the fundamental rights, minimum procedural standards and access to legal protection; protection under the 1951 Geneva Convention and other international agreements; regulation of migration flows and control of external borders of the EU; the fight against organized cross-border crime and the suppression of the terrorism; development of the potential of Europol and Eurojust; elimination of legal and procedural barriers in civil and family matters, the effects of which may extend beyond national borders.

Improving the protection of the external borders of the European Union has always been seen as a method of countering the threats posed by migration. In June 2005, in Warsaw a new Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders - FRONTEX was opened. Member States, situated along the perimeter of the external borders of the EU, had high hopes for the Agency, but expectations were not met [11, 56]. Its material capabilities and authority are limited, and the national border services continue to play the main role in ensuring the border security [15, 127].

In context, Professor P. Bendel of Friedrich-Alexander-University in Germany, who is one of the most authoritative researchers in the field of European legislation, argues that "asylum and immigration policies have long since become unthinkable without the EU" [1, 32], but as the reality shows there are still great difficulties with the common management of migration issues at the EU level in the area of freedom, security and justice. Despite the increasing cooperation on migration matters outlined above, there is ample evidence that member states seek to maintain control over the migration policy.

The migration issue received again a lot of attention after the events in North Africa at the beginning

of 2011. The uncontrolled flow of migrants from the region to Western Europe has created a threat to the internal social stability in a number of EU member states, above all - in Italy and France [12, 38].

In 2015 in the context of a wide-ranging debate following the deaths of asylum-seekers crossing the Mediterranean, the European Commission has published its long-awaited European Agenda on Migration [3]. The Agenda sets out specific actions to respond to the situation in the Mediterranean, offers general recommendations to reduce irregular immigration, save lives at sea and secure border controls, and further develop common asylum and legal migration policies.

The Agenda's proposal for a 'distribution key' implementing a mandatory EU quota-based relocation system to distribute asylum-seekers, which is about to start with a temporary emergency response mechanism to assist Italy and Greece, with 40,000 persons to be relocated from these two countries to other EU member states. But despite the long process of consultation and debates there are still a lot of controversies on the way the member state should deal with the increasing migration flow. Several European countries, among them Hungary, Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia and Poland have rejected the quota system [4].

However, after so many missed opportunities, the outlines of a more integrated and comprehensive policy response are beginning to emerge. The agreement between EU and Turkey in the field of migration and border management, signed in November 2015, which promises a significant investment in Turkey, as well as visa-free access to the EU in exchange for help in reducing maritime flows of refugees to Greece [5], is quite a progressive step towards the settlement of the crisis. In addition, the European Union and national governments have promised to help improvement of living conditions and livelihoods of Syrian refugees in countries of first asylum (for example, Turkey and Jordan). That, together with the possible political progress in the Syrian conflict could slow down refugee flows.

On the other hand, it is still necessary to solve a number of institutional and structural problems of the European migration policy. One of the central problems in the new circumstances is the need for the introduction of a single procedure for receiving refugees and the development of the list of safe third countries. Of course, it isn't a new question since the EU is developing a common procedure for asylum from 1999. In 2016, Brussels will begin to enact new rules in order to harmonize asylum procedures. According to them refugee status, obtained in one of the EU countries, should be recognized in other EU countries [8, 158]. But the full implementation of these rules could take several years.

Also, currently there is no common list of countries which all EU Member States are considering safe. Every European country has its list, and for example, some states consider Kosovo or Iraq „safe country of origin”, while others accept the refugees who arrived there [13]. Therefore, the European Commission intends to develop a common list of safe third countries.

The next direction, the lawmakers should focus, is the changes in the „Dublin regulation”, adopted on July 2013, according to which the first country crossed by the applicant for refugee status is responsible for him [8, 158]. But in reality many states do not comply with „the Dublin prescription”, and the burden of refugees is placed on the five EU countries that are theoretically not responsible for them.

Another challenge is the unification of expulsion and deportation procedures. As the head of the European Commission stated in May 2015, „Illegal migrants know exactly that the badly operating system of deportation gives them a lot of chances” [14]. The statistic shows that only one-third of all decisions on refusal to asylum in the EU are really executed [13]. Brussels intends to standardize the procedure for expulsion and to improve the work with native countries of asylum-seekers, who are often denied the entry in their homeland after the rejection of asylum applications in the EU.

In addition, considerable attention must be paid to the protection of external borders and the expansion of funding of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders (Frontex). Of course, the problem of refugees is now the most urgent for the EU, but the matters of illegal migration, management of labor legislation for economic migrants, the fight against trafficking of people and other aspects related to the different forms of population movements still remain relevant.

In general, looking at the evolution of a comprehensive legislative regulation in the EU, it can be concluded that the current policy of the European Community focuses on the formation of the migration policies that will facilitate legal migration confining the illegal movement of people, will effectively regulate the flows of refugees and displaced persons, will simplify the regulations of entry for highly skilled

specialists and scientists, and facilitate the integration of all migrants living on the territory of EU Member States, as well as will create a common legal framework for the regulation of migration, integration and ethnic diversity.

## REFERENCES

1. Bendel P. Everything under Control? The European Union's Policies and Politics of Immigration. In: "The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union," 2007, p. 32-48.
2. Epstein G., Nitzan S. The struggle over migration policy. In: "Journal of Population Economics," 2006, T. 19, № 4, p. 702-721.
3. European Agenda on Migration – Factsheets Available at: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm)> (accessed 11.03.2016).
4. France opposes EU migrant quotas. In: „EuObserver,” 18/05/2015. Available at: <<https://euobserver.com/political/128730>> (accessed 11.03.2016).
5. Meeting of heads of state or government with Turkey - EU-Turkey statement, 29/11/2015. In: „Council of the European Union,” available at: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>> (accessed 15.03.2016).
6. Moraes C. The politics of European Union migration policy. In: "The Political Quarterly," 2003, T. 74, № 1, p. 116-131.
7. Population Research and Policy Review The Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 1993, 330 p.
8. Волох В. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России. В: «Власть», 2016, № 1, с. 155-164.
9. Европейская социальная хартия (пересмотренная). Страсбург, 03.05.1996. Доступно: <<http://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/conventions/treaty/035>> (посещен 15.03.2016).
10. Европейское право./ Под ред. д. ю. н., проф. Л. Энтина. Москва: Издательство НОРМА, 2002, 324 с.
11. Коннова А. Стратегия Европейского союза по борьбе с нелегальной иммиграцией. В: «Миграционное право», 2009, № 1, с. 52-61.
12. Лебедева М., Юрьева Т. Архитектура европейской безопасности: глобальный и региональный аспекты. В: «Вестник» МГИМО Университета, 2011, Т. 5, № 5, с. 37-48.
13. Миграционная политика ЕС: основные нерешенные задачи. В: „Deutsche Welle,” Доступно: <<http://dw.com/p/1GLHI>> (посещен 15.03.2016).
14. Трагедии последних дней еще раз подчеркнули, сколько нерешенных вопросов остается в миграционной политике ЕС. В: Эхо Москвы, Доступно: <<http://echo.msk.ru/news/1611886-echo.html>> (посещен 15.03.2016).
15. Трыканова С. Миграционная политика ЕС: актуальные тенденции организационно-правового регулирования. В: «Московский журнал международного права», 2010, № 4 (80), с. 124-130.
16. Шумакова О. Международно-правовое регулирование миграции в Европейский Союз./ Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2006, с. 9-17.

# STRATEGIA ENERGETICĂ A REPUBLICII MOLDOVA: UNELE CONSIDERAȚIUNI

**Natalia EREMIA,**  
*lector universitar, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*Energy is a basic necessity for human activity and economic and social development. A lack of energy services is directly correlated with key elements of poverty. The quest for energy will bring new economic and strategic challenges for this sphere. An essential condition for the success of a strategy is to elaborate it so that to maintain its availability regardless of the changes from our society. The strategy determines objectives and goals of the Republic of Moldova energy sector long-term development, its priorities and guidelines, as well as mechanism of the state energy policy at the implementation phases of the strategy ensuring realization of the stated objectives.*

**Keywords:** *strategy; objective; document; energy sector; plan.*

Aspectul energetic a devenit în ultimii ani una dintre problemele stringente ale comunității internaționale. Actualmente, Republica Moldova, fiind dependentă de resursele energetice ale Federației Ruse, se confruntă cu o serie de provocări și amenințări, care și reprezintă factorii majori la adresa securității naționale. În contextul în care securitatea energetică a Republicii Moldova devine un subiect stringent, prezent în discursurile nu doar ale specialiștilor, dar și ale savanților, apare necesitatea elaborării unei noi strategii privind asigurarea Republicii Moldova cu resurse energetice. Astfel, pentru o mai bună comprehensiune a fenomenului „strategie energetică” apare necesitatea de a determina semnificația conceptului „strategie.” Analizând conceptul „strategie,” putem evidenția că acesta își are etimonul în grecescul „strategos” (stratos - armă, ago, ceea ce semnifică 1) conducere/ghidare/mișcare, sau 2) abilitatea specifică a unui comandant militar [1].

Problematika conceptualizării fenomenului „strategie” a fost supusă cercetării de către Sun Tzu (în anul 500 înainte de Hristos) în lucrarea „Arta războiului,” prima cercetare în domeniul strategiei [2]. În perioada domniei lui Alexandru Macedon, sensul conceptului de strategie se referea la capacitatea de a utiliza forța militară într-o confruntare. Actualmente, termenul de „strategie” este utilizat în vocabularul militar desemnând „arta de a conduce un război” [3]. Astfel, în conformitate cu explicația oferită de către Dicționarul Explicativ Român (DEX), strategia este:

- arta de a folosi cu dibăcie toate mijloacele disponibile în vederea asigurării succesului într-o luptă (arta de a conduce un război) – definiție din domeniul militar;
- plan complet, care specifică ce opțiuni va avea jucătorul în orice situație posibilă – teoria jocurilor din matematică;
- percepția prin care se desemnează un curs prestabilit de acțiune pentru a soluționa o situație [4];
- schiță sau proiect ce constă într-o manevră menită să asigure depășirea unui concurent;
- modul în care întreprinderea acționează și alocă resursele în vederea realizării obiectivelor;
- capacitatea de a crea avantajele competitive de mâine mai repede decât sunt capabili concurenții să le imite pe cele pe care le posedă compania astăzi.

De asemenea, o altă explicație oferită de Dicționarul Explicativ al Limbii Române redă strategia ca:

- un plan – formarea conștientă a cursului acțiunii;
- o manevră de păcălire – stratagemă, realizată cu scopul de a obține un avantaj asupra acestuia;
- un model de comportament – consistența modelului determină strategia, lipsa consistenței denotă lipsa strategiei;
- o poziție – mod de localizare a întreprinderii în mediul extern;
- știință care se ocupă cu planificarea, organizarea și conducerea operațiilor militare într-un război [4].

Dintre multiplele definiții ale strategiei, ne vom axa asupra celei, conform căreia strategia reprezintă arta de a stabili anumite obiective și de a elabora un plan de acțiuni urmat de alocarea resurselor necesare.

re în vederea asigurării unui rezultat favorabil. Aceasta definiție scoate strategia din posesiunea utilizării în domeniul militar, oferindu-i un spectru mai larg de utilizare.

Așadar, strategia energetică este esențială, întrucât adună în jurul său toate celelalte dimensiuni – umane, sociale, economice – dându-le forță și consistență. De asemenea, strategia energetică definește obiectivele sectorului energetic pe termen mediu și lung oferind modalitățile de realizare a acestora, în condițiile asigurării unei dezvoltări durabile a economiei naționale. Strategia energetică a Republicii Moldova este elaborată de Ministerul Economiei și e aprobată de Guvern. Implementarea politicilor în sectorul energetic este asigurată de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, Inspectoratul Energetic de Stat, Agenția pentru Eficiență Energetică, Fondul pentru Eficiență Energetică, precum și prin intermediul mai multor întreprinderi energetice [5].

În acest context, strategia energetică apare ca „o activitate complexă care presupune inițierea, derularea și corelarea unor acțiuni politice, economice, tehnice și ecologice în vederea asigurării securității energetice naționale, a diversificării surselor de aprovizionare internă și externă, a perfecționării și diversificării formelor de producere a energiei, a creșterii eficienței producției și consumului energetic, a ameliorării impactului poluant al producției și consumului de energie” [6]. Conform abordărilor înaintate de către A. Leca, strategia energetică constă într-un „set de măsuri interdependente care direcționează sectorul energetic către cea mai eficientă, echitabilă și compatibilă cu mediul ambiant utilizare a resurselor” [7].

Din definițiile prezentate reiese, în mod evident, necesitatea implicării tuturor verigilor din lanțul energetic – producător, transportator, distribuitor, consumator – la aplicarea în practică a strategiei, precum și sporirea preocupărilor pentru protejarea mediului ambiant. Sistemul energetic din Republica Moldova are un efect util pentru societate, dar în același timp consumă resurse, influențează mediul ambiant prin crearea deșeurilor. De aceea, ținându-se cont de aceste particularități, sectorul energetic necesită o atenție sporită.

Astfel, ca rezultat al studiului efectuat asupra sectorului energetic, poate fi remarcat un set de probleme:

a) dependența tot mai mare de importul resurselor energetice (95% din necesarul de energie al țării este importat);

b) insuficiența interconexiunilor fizice în sectoarele de gaze și energie electrică cu țările vecine;

c) reducerea sarcinii termice și consumului de gaze naturale;

d) uzura fizică și morală avansată a infrastructurii complexului energetic;

e) nivelul scăzut al eficienței energetice și nivelul redus de valorificare a surselor regenerabile de energie;

f) structura deformată a mixului de energie și acoperirea necesarului de resurse energetice primare, practic, numai dintr-o unică sursă;

g) caracterul nematur al pieței energetice naționale, al cadrului juridic și regulatoriu, inclusiv de stabilire a tarifelor;

h) cota foarte redusă a investițiilor în energetică, creșterea prețurilor la resursele energetice primare și utilizarea insuficientă a capacităților proprii de generare din țară, neutilizarea conceptului de solidaritate a jucătorilor ce activează în energetică pentru asigurarea eficienței funcționării complexului energetic pe plan național;

i) receptivitatea redusă de implementare a inovațiilor și majorării eficienței energetice privind sistemele moderne de monitorizare, supraveghere, diagnosticare, contorizare, gestionare în timp real și de ridicare continuă a componentei de „inteligență” pentru a asigura balanța dinamică dintre cerere și ofertă;

j) nivelul diminuat al coordonării dezvoltării și funcționării sistemului energetic cu orientare spre satisfacerea necesităților consumatorilor [8].

În condițiile în care Republica Moldova este dependentă de resursele energetice străine, în special cele ale Federației Ruse, problematica energetică devine un imperativ pentru economia țării, sectorul energetic având un impact semnificativ asupra dezvoltării economiei țării. Reformarea acestui sector a început încă de la obținerea independenței, cu mai bine de 24 de ani în urmă, ca urmare a necesității de organizare și relansare economică a noului stat.

În acest context, apare necesitatea unei reforme continue pentru a atinge următoarele scopuri:

- dezvoltarea interconexiunilor de transportare a resurselor energetice și integrarea în piața energetică paneuropeană;

- modernizarea sistemului energetic (producere, transport, distribuție, consum);
- sporirea eficienței energetice și valorificarea surselor de energie regenerabilă prin promovarea proiectelor investiționale eficiente.

În contextul noilor evenimente geopolitice, a apărut necesitatea elaborării unei noi strategii energetice. În februarie 2013 Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr.102 cu privire la Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030 [9]. Acest document este de o însemnătate deosebită atât pentru sectorul energetic al Republicii Moldova, cât și pentru toate părțile interesate: investitori, instituții, consumatori, pentru că este un ghid practic care se cere a fi implementat. Prin acest document, Guvernul Republicii Moldova prezintă starea actuală a sistemului energetic național, evidențiază cu stupoare că toate guvernele Republicii Moldova, inclusiv cel din prezent, au negociat și semnat contracte de import al energiei electrice și al gazelor naturale care sunt împovărătoare pentru Republica Moldova.

În același timp, sunt identificate problemele prioritare ale țării: 1. acumularea datoriilor; 2. prețul ridicat al energiei termice care determină populația să se folosească de diferite tertipuri pentru a se încălzi în perioada rece a anului, metode care nu sunt optime și nici eficiente nici pentru consumatori, nici pentru eficiența de cogenerare a centralelor; 3. costul energiei electrice produse în cogenerare depinde de volumul de energie termică și este mult mai mare decât prețurile de import pentru energia electrică.

Acest document cere redimensionarea obiectivelor în conformitate cu necesitățile țării, strategia are la bază trei obiective: 1. securitatea aprovizionării cu energie; 2. crearea piețelor concurențiale și integrarea lor regională și europeană, 3. durabilitatea mediului și combaterea schimbărilor climatice. Printre obiectivele strategice specifice, ce urmează a fi atinse până în 2030, sunt: asigurarea aprovizionării cu gaze naturale prin diversificarea căilor și surselor de aprovizionare, a tipurilor de purtător și prin depozite de stocare; consolidarea rolului Republicii Moldova de culoar de tranzit al gazelor naturale; consolidarea rolului Republicii Moldova de culoar de tranzit al energiei electrice - prin construcția noilor linii de interconexiune; conectarea la sistemul ENTSO-E (Rețeaua Europeană a Operatorilor de Transport și de Sistem pentru Energie Electrică) și consolidarea rețelei interne de transport al energiei electrice. Pentru a îndeplini obiectivul ambițios de conectare cu sistemele din UE, vor fi examinate toate alternativele: granturi, credite pe termen lung, participarea investitorilor privați.

Analizând acest document, observăm că sunt evidențiate două etape de implementare a obiectivelor: etapa I-a, 2013-2020 – perioadă în care se așteaptă rezultate în implementarea unor măsuri mai puțin costisitoare de eficiență energetică pentru reducerea consumului cu 20% până în anul 2020 și utilizarea surselor regenerabile de energie celor mai apropiate de costul energiei convenționale. Etapa a II-a, 2021-2030 – începutul acestei noi perioade va beneficia de pe urma îmbunătățirilor planificate ale mixului energetic, se propune reducerea consumului și eficiența sporită în generare, transport, distribuție și consum, conexiuni mai puternice, surse mai diversificate, management responsabil, onest, cu un nivel înalt de profesionalism. Implementarea acestor obiective va reprezenta o platformă durabilă pentru securitatea energetică, va crea o rețea inteligentă, bazată pe introducerea tehnologiilor mai sofisticate, tehnologiile de generare mai puțin mature vor avea timp să devină mai competitive, tehnologiile noi de producere și stocare a energiei aflate în faza experimentală vor avea timp să se coacă.

Acțiunile practice de implementare a obiectivelor Strategiei energetice a Republicii Moldova până în anul 2020 ne evidențiază următoarele aspecte:

- a) în data de 17 martie 2010 s-a aderat la Tratatul Comunității Energetice;
- b) s-a îmbunătățit rețeaua internă de transport de energie electrică;
- c) s-au îmbunătățit indicatorii de calitate ai serviciilor de aprovizionare cu energie electrică și gaze naturale;
- d) a fost finalizată linia electrică Făleşti-Gotestî;
- e) a fost stopat procesul de acumulare a datoriilor în sistemul centralizat de alimentare cu energie termică din municipiul Chișinău; sursele de aprovizionare cu energie electrică au fost diversificate față de anul 2007, dar beneficiile nu au contribuit la consolidarea concurenței, acest fapt având drept consecință, creșterea tarifelor;
- f) nu au fost implementate tehnologii energetice eficiente de generare cu impact redus asupra mediului și, în general, nu au fost atrase investiții în noi capacități de generare de energie electrică și cele de cogenerare, precum și în sistemul centralizat de alimentare cu energie termică;



g) nu a putut fi realizat rolul Republicii Moldova de culoar de tranzit pentru energia electrică deoarece nu s-a finalizat procesul de extindere a interconexiunilor atât cu România, cât și cu Ucraina [9].

Obiectivele naționale pentru îmbunătățirea eficienței energetice și creșterea utilizării surselor regenerabile pentru anul 2020 sunt stabilite la niveluri ambițioase, în conformitate cu țintele Uniunii Europene și urmând deciziile și recomandările Comunității Energetice, Republica Moldova recunoscând beneficiile și asumându-și eforturile. Cu toate acestea, cel mai important în acest deceniu va fi obiectivul asigurării securității aprovizionării cu energie având la baza cele două direcții prioritare:

- a) consolidarea tranzitului de energie electrică și gaze naturale prin extinderea conexiunilor;
- b) crearea platformei moderne de generare a energiei electrice [9].

Prin prezenta hotărâre, Guvernul Republicii Moldova își accentuează viziunea strategică în domeniul energetic incluzând regiunea: Europa Centrală, Europa de Sud, Rusia, regiunea Caucazului. Scopul acestei hotărâri este de a asigura baza necesară creșterii economice și a bunăstării sociale. Acest prim pas propune inventarierea realităților energetice, stabilirea oportunităților și pericolelor din diferite sectoare energetice, dar și identificarea punctelor tari și slăbiciunilor existente. Strategia are rolul de a oferi un cadru de reflecție cu privire la securitatea energetică și oferă directivele pentru politica de implementare. În baza strategiei energetice trebuie intensificate eforturile pentru ca în termen cât mai scurt să avem asigurată stabilitatea domeniului energetic. În scopul asigurării energiei și eficientizării sectorului energetic din Republica Moldova sunt necesare investiții pe scară largă pentru modernizare și reconstrucție, un management de calitate și demonopolizarea sectorului energetic, factor care va crește competitivitatea în acest domeniu strategic pentru Republica Moldova.

## REFERINȚE

1. Strategia, între convergență și divergență. [On-line]: <<http://www.hart.ro/ro/resurse/noutati/strategia-intre-convergenta-si-divergenta/#sthash.71GZyEal.dpuf>>, <<http://www.hart.ro/ro/resurse/noutati/strategia-intre-convergenta-si-divergenta/#sthash.71GZyEal.dpuf>> (accesat la 12/05.2015).
2. Scurta prezentare a unor concepte strategice. [On-line]: <<http://www.trainmor-knowmore.eu/1731D023.ro.aspx>> (accesat la 12/05.2015).
3. Originea și evoluția conceptului de strategie. [On-line]: <<https://licentasadizertatie.wordpress.com/2011/03/24/originea-si-evolutia-conceptului-de-strategie/>> (accesat la 12/05.2015).
4. Dicționar Explicativ Român. [On-line]: <<http://dexonline.ro/definitie/strategie>> (accesat la 12/05.2015).
5. Strategia și politica energetică, autorități și competențe. [On-line]: <[http://www.executie-instalatii-gaze.ro/files/\\_pdf/Legea\\_123\\_2012\\_a\\_energiei\\_electrice\\_si\\_a\\_gazelor\\_naturale.pdf](http://www.executie-instalatii-gaze.ro/files/_pdf/Legea_123_2012_a_energiei_electrice_si_a_gazelor_naturale.pdf)> (accesat la 12/05.2015).
6. Canțer V. Sectorul energetic al Republicii Moldova, Akademos, nr. 1(12), februarie 2009, p. 49.
7. Leca A. (coordonator). Principii de management energetic, București, Editura Tehnică, 1997, p. 583.
8. Puiu O. Energia – prioritate de interes planetar, București, Editura Independența Economică, 1996, p. 141.
9. Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2020. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325108>>, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 141-145 din 07.09.2007.

## ASPECTE TEORETICE GENERALE PRIVIND REGLEMENTAREA INTERNAȚIONALĂ A MUNCITORILOR MIGRANȚI

**Oxana ȘEPTELICI,**  
*doctorandă, Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*Migration is becoming an ever more important factor for the socio-economic situation of sending and receiving countries. In the last decades, a rich empirical literature on the causes and consequences of migration in many developing countries has emerged. However, until today, migration in Eastern Europe has not received a lot of attention in empirical research. While this article discusses the international legal framework for the protection of migrant workers, it is important to underline that other areas of international law are also relevant for the mobility of workers. International instruments protecting migrant workers do not generally disturb the sovereign right of states to regulate the admission of migrant workers into their territory.*

La nivel universal, aspectele legate de migrația muncii se reglementează, în general, prin convențiile și recomandările, adoptate de Organizația Internațională a Muncii. Înainte de a face o analiză directă a acestora, e necesar, mai întâi de toate, de a descrie pe scurt particularitățile actelor legislative ale Organizației Internaționale a Muncii (OIM), care diferențiază aceste acte de documentele altor Organizații ale ONU și a acordurilor internaționale în domeniul drepturilor omului, adoptate de Adunarea Generală a ONU.

Conform statutului OIM, această Organizație a fost creată în scopul reglementării relațiilor reciproce „Patron-Muncitor”, îmbunătățirii situației sociale a muncitorilor, inclusiv a muncitorilor migranți etc.

Trecând la analiza reglementării internaționale legislative ale muncii muncitorilor migranți, trebuie de remarcat, că OIM în domeniul migrației forței de muncă a adoptat un șir de acte legislative internaționale.

Scopul fundamental al Convenției nr. 97 este reglementarea condițiilor ce asigură migrația legală a muncitorilor și egalitatea adresării în anumite sfere, de rând cu cetățenii unui sau altui stat.

Convenția se răsfrânge asupra muncitorilor migranți. Ea nu se aplică muncitorilor de frontieră, marinarilor, asupra persoanelor care au intrat pe teritoriul țării pe un termen scurt, asupra persoanelor de profesii libere și artiști.

Mai întâi de toate, Convenția conține un șir de dispoziții, ce cuprind întreaga sferă de migrațiune, inclusiv determinarea noțiunii de „muncitor-migrant”, difuzarea informației în domeniul migrației muncii, pe care statele sunt obligate s-o comunice unul altuia, precum și oferirea serviciilor gratis și a informațiilor în ajutorul muncitorilor migranți [1, p. 32-36].

Conform acestei Convenții, statele se obligă să adopte în limitele teritoriului său măsurile corespunzătoare împotriva oricărei propagande care induce în eroare în ceea ce privește problemele de emigrare și imigrare și în aceste scopuri să acționeze împreună cu alte state interesate. Măsurile necesare trebuie să se adopte pentru a facilita admiterea muncitorilor-migranți, a plecării și transferării lor.

Un alt șir de Convenții se referă la egalitatea în adresare. Fiecare stat, pentru care prezenta Convenție este în vigoare, se obligă să prezinte, fără a face discriminare după criteriile de naționalitate, rasă, religie sau sex, imigranților aflați legal pe teritoriul său, condițiile nu mai rele decât cele de care beneficiază propriii săi cetățeni în anumite domenii. Întâi de toate, aceasta se referă la salariu, timpul de lucru, concediile achitate, întoarcerea la locul de muncă, la munca prestată de femei și adolescenți, la problemele locative și la întrebările de asigurare socială cu unele restricții, impozite, taxe și încasări, achitate pentru muncitor, precum și procedura judiciară pe cauzele, menționate în Convenție.

Documentul conține la fel și dispoziția cu privire la colaborarea serviciilor de ocupare în câmpul muncii a diverselor state și altor instituții, care țin de migrația muncii, dispozițiile cu privire la prestarea serviciilor gratuite de către serviciile de stat de angajare în câmpul muncii.

Trebuie de subliniat, că în Convenție există o normă destul de importantă, conform căreia muncito-

rul-migrant, admis în țară pentru a-și stabili definitiv domiciliul (precum și membrii familiei sale, cărora le-a fost permis să-l însoțească), nu se expulzează în țara de proveniență din cauza imposibilității acestui migrant de a continua să exercite munca sa din cauza bolii sau a mutilării, pe care a obținut-o în urma intrării pe teritoriul țării respective.

O altă Convenție de o importanță majoră pentru muncitorii migranți la nivel universal este Convenția OIM nr. 143 cu privire la abuzurile în domeniul migrației și cu privire la asigurarea muncitorilor migranți, la care numeroase dispoziții, într-o măsură oarecare se reflectă în legislația internă a unui șir de state.

Dispozițiile Convenției se referă la abuzurile în domeniul migrației. Aceasta prevede obligativitatea statelor-membre de a respecta reglementările fundamentale ale drepturilor omului față de muncitorii migranți. Statele-membre trebuie să stabilească, dacă pe teritoriul său se află muncitori migranți angajați nelegal, dacă teritoriul său este afectat de procesele de migrațiune, în care muncitorii se pun în condițiile ce contravin acordurilor internaționale sau legislației naționale.

Totodată, Convenția conține un șir de dispoziții, menite să combată migrația ilegală. Îndeosebi, e vorba de necesitatea adoptării măsurilor corespunzătoare atât la nivel național, cât și internațional, îndreptate spre combaterea migrației ilegale și angajarea ilegală a migranților, precum și la stabilirea responsabilității persoanelor, care angajează ilegal muncitorii imigranți. Aceste măsuri trebuie să asigure posibilitatea de a persecuta persoanele vinovate indiferent de țara, din care ei realizează activitatea lor ilegală. Pentru aceasta statele trebuie să facă schimb între ele de informație în ceea ce privește migrația ilegală [2, p. 44-47]. Totodată, Convenția vizată presupune măsuri, ce țin de protecția muncitorilor migranți care au rămas fără serviciu.

La acest subiect, putem aborda și Convenția în domeniul migrației muncii, și anume, Convenția Internațională cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și a membrilor familiilor lor din 18 decembrie 1990, care stabilește nu doar drepturile omului în general, ci și a tuturor muncitorilor migranți și a membrilor familiilor lor.

În acest sens, considerăm oportun examinarea mai detaliată a celor mai importante dispoziții ale convențiilor menționate ce se referă la: determinarea noțiunii de „muncitor-migrant”; drepturile și obligațiile muncitorilor migranți și a membrilor familiilor lor; obligațiile și responsabilitățile angajatorilor; precum și obligațiile și responsabilitățile statului-gazdă.

La nivel universal determinarea normativă a noțiunii de „muncitor-migrant” pentru prima dată a fost dată în Convenția nr. 97 cu privire la muncitorii migranți din 1949. Noțiunea de muncitor migrant presupune „persoana, care migrează dintr-un stat în altul cu scopul de a primi un loc de muncă, nu din cont propriu, și include orice persoană admisă în conformitate cu legislația în calitate de muncitor migrant.”

Trebuie de menționat că această noțiune, pe de o parte, nu este deplină, iar pe de altă parte, ea conține un șir de interpretări, îndeosebi, nu stabilește momentul de apartenență la cetățenie [3, p. 186-187].

În opinia noastră, ar fi mai corect de fixat următoarea formulare: termenul de „muncitor-migrant” presupune persoana, care migrează din țara a cărei cetățenie o deține sau de reședință permanentă în altă țară, cetățenia căreia persoana în cauză nu o deține, cu scopul de a obține un loc de muncă, nu din cont propriu, și include orice persoană admisă în conformitate cu legislația statului-gazdă sau cu acordurile internaționale ale statului-gazdă, în calitate de muncitor migrant.

Convenția cu privire la abuzurile în domeniul migrației și cu privire la asigurarea muncitorilor migranți a egalității posibilităților și adresării din 1975, nu a adus o contribuție considerabilă la dezvoltarea noțiunii de „muncitor migrant.” Prin noțiunea de muncitor migrant în această Convenție la fel înțelegem persoana, care migrează legal dintr-un stat în altul cu scopul obținerii unui loc de muncă, nu din cont personal. Convenția nu dă niciun fel de inovații și modificări esențiale în însăși determinarea noțiunii de „muncitor-migrant”, însă stabilește noțiunea de „membrii familiei,” sub care se are în vedere soția-soțul muncitorului migrant și copiii, părinții care se află la întreținerea acestuia [4, p.62].

Noțiunea de „muncitor migrant” a obținut o dezvoltare continuă în Convenția ONU cu privire la protecția drepturilor muncitorilor migranți și membrilor familiilor lor din 1990. Determinarea dată la această Convenție este, în opinia noastră, mult mai exactă și corespunde situației create în domeniul migrației muncii contemporane.

În Convenție, în afară de noțiunea de „muncitor migrant,” se elucidează și un șir de alte noțiuni, care anterior nu se aplicau în acordurile cu privire la migrația muncii [5, p. 87-89].

Necesită a fi menționat că, într-un șir de state noțiunea de „muncitor migrant” se folosește într-un sens restrâns al cuvântului, uneori este substituit cu termenul de „forță de muncă din străinătate”. Atât în primul, cât și în al doilea caz este vorba de persoanele, care îndeplinesc o muncă oarecare în baza unui contract de angajare și sunt obligate să părăsească statul-gazdă la expirarea termenului contractului.

Concomitent, divizarea muncitorilor migranți în anumite categorii în prezenta Convenție are importanță deosebită, deoarece ne permite de a lua în considerație statutul legal al diferitelor categorii de muncitori migranți, cu drepturi și obligații ce sunt caracteristice doar pentru aceste categorii, la fel permite pe deplin și detaliat de elucidat însăși noțiunea de „muncitor migrant”, care anterior era expusă doar în linii generale.

În lumina celor menționate, subliniem faptul că, în Convențiile analizate, noțiunea de „muncitor migrant” include persoanele, ce intră pe teritoriul statului, a cărui cetățenie nu o dețin, atât pentru ședere și desfășurarea activității lucrative temporare, cât și permanente [6, p. 164].

În doctrina dreptului internațional la fel nu există un punct de vedere comun privitor la termenii folosiți. În linii generale, trebuie să menționăm, că termenul „muncitor migrant” se întrebuițează mai cu seamă în acordurile internaționale. În legislația internă a statelor și în doctrina dreptului internațional termenul dat este substituit cu alți termeni, dar în toate cazurile e vorba de unele și aceleași persoane, adică: persoanele care migrează în statul, cetățenia căruia nu o dețin, în scopul exercitării activității lucrative, și statutul lor juridic este reglementat atât de normele dreptului internațional, cât și de normele legislației interne a statelor [7, p. 56-59].

Astfel, oricare noțiune ar cuprinde aceste persoane, printre ele întotdeauna se poate de evidențiat categorii aparte în dependență de termenele de ședere în țara-gazdă, caracterul lucrării efectuate și cerințele de executare. În concluzie, cele mai reușite noțiuni și termeni sunt întrebuițați în Convenția ONU cu privire la protecția drepturilor tuturor muncitorilor migranți și a membrilor familiilor lor din 1990, dat fiind faptul că ele permit de a lua în considerație aspectele și diferențele legale ale categoriilor aparte de muncitori migranți. Participarea statelor la această Convenție ar fi fost, desigur, utilă din punctul de vedere al elaborării unei abordări unice de întrebuițare a terminologiei și de perfecționare a legislației interne în domeniul migrației muncii.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Albu D. Migrația internațională a forței de muncă. București: Editura Științifică și Enciclopedică, 2007, 282 p.
2. Badea C. V. Migrația de revenire. Iași: Editura Lumen, 2009, 177 p.
3. Bărbulescu, Iordan Gheorghe. Uniunea Europeană: politicile extinderii. Editura Tritonic, București, 2006, 242 p.
4. Burian C. Fenomenul migrației și statutul juridic al străinului în dreptul internațional public. Chișinău: CEP USM, 2010, 191 p.
5. McGrew D., Goldblatt A., Perraton D. Transformări globale. Politică, economie și cultură. Editura Polirom, Iași, 2004, 264 p.
6. Culiuc Alexander, Integrating migration and remittances into a development strategy. The case of Moldova, MA Thesis, KSG, Harvard University, March 27, 2006, 194 p.
7. Henning Sabine. Migration levels and trends: global assessment and policy implications, presentation, 10 of February 2012, 228 p.

# ATELIERUL nr. 3

## ASPECTE TEORETICO-PRACTICE

### PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

#### VALOAREA LEGII ȘI A CETĂȚEANULUI ÎN STATUL DE DREPT

**Gheorghe COSTACHI,**  
*doctor habilitat în drept, profesor universitar,*  
*cercetător științific principal al*  
*Institutului de Cercetări Juridice și Politice*  
*al Academiei de Științe a Moldovei*

#### RÉSUMÉ

*Dans l'Etat de droit la loi et le citoyen ont un rôle particulier, de façon décisive. La loi intervient alors que le facteur principal d'assurer de l'ordre juridique et en particulier de garantir les droits et libertés des citoyens, et les citoyens, à son tour, est le but final de l'État de droit et le fondement de la démocratie. Par conséquent, dans cet article, nous avons l'intention de développer ce point, a fin de déterminer les conditions à remplir pour la réalisation pratique du rôle de la loi et des citoyens dans l'Etat de droit.*

**Mots-clés:** état de droit, le loi, le citoyen, la démocratie.

Din multitudinea definițiilor date conceptului de „stat de drept”, ne vom reține asupra următoarei: *statul de drept presupune un stat în care sunt recunoscute și garantate drepturile omului și ale cetățeanului, este asigurată domnia dreptului, supremația legii și separația puterii în stat.*

Din câte se poate observa, însăși definiția statului de drept relevă rolul deosebit al cetățeanului și al legii pentru existența acestuia.

În mod concret, precizăm că în concepția contemporană a edificării statului de drept, omul, ca personalitate, ocupă locul central în stat. Edificarea unui asemenea stat cere transformarea cardinală a relațiilor între el și personalitate, cetățean. În mod special, este necesară asigurarea intangibilității drepturilor și libertăților omului, apărării social-juridice a personalității, a tuturor valorilor și bunurilor, asigurarea unui amplu sistem de garanții ale drepturilor, libertăților și intereselor cetățeanului, precum și caracterului real al protecției acestora [4, p. 9].

Statul de drept contemporan garantează omului trei grupuri de drepturi [5, p. 31-34]:

- dreptul la independență față de puterea de stat;
- dreptul de a participa la organizarea și funcționarea puterii de stat;
- drepturile sociale, economice și culturale.

Pe parcursul istoriei, întâi de toate, a apărut și s-a dezvoltat prima categorie de drepturi, care include: libertatea credinței, libertatea cuvântului și libertatea gândirii, secretul corespondenței, inviolabilitatea domiciliului, libertatea alegerii profesiei etc.

La cea de-a doua categorie sunt atribuite drepturile și libertățile politice, din care fac parte: dreptul cetățenilor de a se implica în activitatea statului, dreptul de a alege și de a fi ales, dreptul de a se adresa în organele de stat etc. Recunoașterea și garantarea acestora a constituit ce-a de a doua fază a dezvoltării statului de drept.

Drepturile economice, sociale și culturale, ca o categorie distinctă, sunt caracteristice celei mai recente perioade în dezvoltarea statului de drept. Din această categorie fac parte: dreptul la studii, libertatea crea-

ției, dreptul la proprietate intelectuală, dreptul la asigurarea și apărarea socială, dreptul la un mediu înconjurător favorabil, dreptul la un nivel decent de viață etc.

În ceea ce privește *asigurarea reală a drepturilor și libertăților cetățenilor*, precizăm că aceasta constituie un scop final, un rezultat nemijlocit al activității statului de drept, deoarece acesta este format și activează doar pentru asigurarea intereselor societății, în general, și ale fiecărui membru în parte. Important e că natura de drept a statului să fie exprimată nu de lozincile pe care le propagă acesta, ci de rezultatele concrete ce caracterizează activitatea statului în sfera protecției și asigurării reale a drepturilor și libertăților cetățenilor [9, p. 442].

În același timp, un aspect important rezidă în garantarea și asigurarea libertății individului în raport cu statul, egalitatea juridică a tuturor cetățenilor în fața legii, securitatea juridică și comensurabilitatea activității statului (care se pot realiza prin obligația statului de a repara prejudiciile cauzate individului, neretroactivitatea și claritatea legii etc.) [8, p. 11].

Astfel, în contextul relațiilor dintre stat și personalitate pe primul plan sunt plasate teze principial noi – autolimitarea puterii de stat, a structurilor acestuia în raport cu omul și cetățeanul, răspunderea statului în fața cetățeanului, prioritatea intereselor și valorilor celui din urmă în fața celorlalte valori și interese.

Un mijloc eficient de asigurare și realizare a drepturilor, libertăților și intereselor omului și cetățeanului în cadrul statului de drept este *supremația legii*, care presupune:

- legile, ca acte cu forță juridică supremă, cuprind norme primare, obligatorii pentru toate organele statului, funcționarii publici, organizații, instituții și cetățeni;
- acționând în baza și în cadrul prescripțiilor legale, organele puterii de stat sunt chemate să asigure acțiunea legii în viața reală, să ia toate măsurile pentru prevenirea și înlăturarea tuturor obstacolelor în realizarea acestora;
- toate actele normative, adoptate în baza și în scopul dezvoltării legii, nu trebuie să-i contravină acesteia.

Supremația legii presupune subordonarea statului față de lege, adică organizarea autorităților publice într-o așa manieră în care statutul lor juridic să fie foarte clar și strict determinat prin lege, iar competențele să fie încadrate în limitele acesteia. Este important în acest caz, că o asemenea subordonare asigură previzibilitatea fiecărui pas făcut de puterea de stat, temeinicia și siguranța actelor normative emise de aceasta.

Merită citat în acest context remarcabilul cercetător Gh. Alexianu, care menționa: „În statul de drept acțiunea statului nu mai este arbitrară, ci este supusă legilor pozitive. Statul poate schimba oricând aceste legi, dar atâta vreme cât ele există, este dator să le respecte și să li se supună. Acest lucru aduce o mare siguranță în raporturile dintre particulari și stat și constituie un mare câștig pentru liniștea și siguranța vieții sociale. Acesta este triumful legalității. În statele bazate pe legalitate, raporturile sociale sunt organizate astfel încât să se prevadă conduita pe care individul trebuie s-o aibă față de ceilalți indivizi și aceștia față de el. În asemenea condiții, arbitrarul este redus în raporturile sociale, omul capătă siguranță și poate munci, fiind sigur că produsul muncii sale îi va fi respectat, el capătă încrederea necesară în posibilitățile pe care le are” [1, p. 140]. Fiind susținute cu 80 de ani în urmă, aceste concepții rămân a fi actuale și în zilele noastre, în mod special, pentru statul nostru care trece printr-o interminabilă perioadă de tranziție spre statul de drept.

Prin urmare, statul de drept nu poate exista în afara transpunerii principiului supremației legii în practica politico-juridică a țării. În același timp, acest principiu nu garantează că statul care-l respectă este un stat de drept. Aceasta deoarece după conținut legile pot fi progresive și de stagnare, logice și contradictorii, echitabile și inequitabile. În pofida semnificației sale deosebite, supremația legii este totuși o latură formală, externă a statului de drept. Latura internă reprezintă conținutul statului de drept, ceea ce înseamnă calitate, deci, esența legii. În mod corespunzător, într-un stat de drept veritabil legea trebuie să corespundă dreptului [7, p. 17].

Semnificativ în acest context se dovedește a fi un așa moment ca legitimitatea legii, care în cel mai larg sens, înseamnă atitudinea pozitivă a membrilor societății față de lege, susținerea ei de către cetățeni. Și viceversa, atitudinea negativă a oamenilor față de lege, neacceptarea ei înseamnă că legea nu este legitimă.

Legitimitatea poate fi formală și de fapt. În cazul în care legea este adoptată de către un organ special abilitat și potrivit unei proceduri speciale reglementate juridic, ea este considerată a fi formal legitimă. De ce formal? Deoarece problema legitimității nu se reduce numai la respectarea anumitor proceduri, ea nu poate fi detașată de esența legii, de conținutul acesteia. Astfel, realitatea demonstrează destul de frecvent



că legile imperfecte, fiind formal legitime, adică adoptate de către organele competente potrivit procedurilor corespunzătoare, nu sunt acceptate și susținute de către cetățeni, fiind, de fapt, nelegitime.

Deci putem deduce că legitimitatea legii depinde în cea mai mare parte de conținutul acesteia, deoarece acesta determină atitudinea oamenilor față de lege. De obicei, legile sunt acceptate de cetățeni atunci când sunt pătrunse de ideea umanismului, dreptății, echității, libertății, drepturilor omului etc.

Astfel, dacă legea este percepută pozitiv, este acceptată și susținută de oameni, atunci ea este transpusă în viață și devine legitimă de fapt. În acest sens, transpunerea dreptului natural în conținutul legilor asigură legitimitatea de fapt a acestora, mai mult ca atât, realizarea și respectarea practică, eficiența legilor [6, p. 89].

Prin urmare, conchidem că legitimitatea formală a legii trebuie corelată (să coincidă) cu legitimitatea ei de fapt. O asemenea corespundere asigură în mare parte realizarea eficientă a legilor și respectarea lor. De aici, devine destul de clară importanța covârșitoare a conținutului legii, care astfel se prezintă a fi un element-cheie al statului de drept [3, p. 17].

Așadar, pentru statul de drept e necesar, dar nu e și suficient, ca toți, inclusiv statul, să respecte legile. Aceste legi trebuie, întâi de toate, să corespundă dreptului, să fie în concordanță cu cerințele acestuia în calitatea sa de formă și normă generală și necesară a libertății individului. Prin urmare, este vorba de un asemenea stat care își fundamentează întreaga sa activitate pe principiile dreptului, mai ales în procesul de edictare a legilor, transpunerii lor în viață și, în general, în procesul de realizare a tuturor funcțiilor sale [2, p. 20].

**Generalizând** cele expuse, vom nota că pentru existența unui stat de drept, cetățeanul are un rol atât pasiv, cât și activ. În primul caz, înseși existența cetățeanului condiționează o atitudine distinctă a statului, a organelor și funcționarilor acestuia în vederea realizării drepturilor, libertăților și intereselor cetățeanului, precum și asigurării bunăstării acestuia.

Pe de altă parte, cetățeanul este o figură importantă în statul de drept prin însăși acțiunile de apărare a drepturilor sale, fapt ce condiționează implicit ordonarea activității statului și a agenților săi. Totodată, cetățeanul este important prin implicarea sa activă în exercitarea puterii publice și în desfășurarea procesului decizional. Privit în această postură, cetățeanul reprezintă un important factor al democrației. Condiția principală în acest sens rezidă în nivelul înalt de cultură juridică a cetățenilor.

Evident, în cazul dat intervine rolul legii (cu conținutul său de drept), care exercitând o influență hotărâtoare asupra statului, a modului de organizare și funcționare a acestuia, contribuie în mod substanțial la ridicarea nivelului de cultură juridică, atât a funcționarilor publici, cât și a cetățenilor de rând. Prin aceasta, aduce o contribuție deosebită la dezvoltarea unor relații democratice și a unei colaborări ordonate și constructive între acești subiecți.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexianu Gh. Curs de drept constituțional. Vol. I. București: Editura Casei Școalelor, 1930.
2. Costachi Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept al AȘM (F.E.-P., „Tipografia Centrală”), 2009.
3. Costachi Gh. Locul și valoarea drepturilor omului în concepția statului de drept și practica edificării acestuia în Republica Moldova. În: „Respectarea drepturilor omului – condiție principală în edificarea statului de drept în Republica Moldova,” materiale ale conferinței științifico-practice internaționale din 17 septembrie 2010, mun. Bălți. Coordonator și redactor științific Gh. Costachi. Chișinău: S. n., 2010. F.E.-P., „Tipografia Centrală.”
4. Costachi Gh. Statul de drept și democrația în Republica Moldova. În: „Probleme ale edificării statului de drept în Republica Moldova,” vol. II, Chișinău: Î.S. F.E.-P., „Tipografia Centrală,” 2006.
5. Costachi Gh., Guceac I. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău: F.E.-P., „Tipografia Centrală,” 2003.
6. Costachi Gh., Hlipcă P. Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov), 2010.
7. Costachi Gh., Muruianu I. Reflecții asupra concepției contemporane a statului de drept. În: Revista Națională de Drept, 2009, nr. 5.
8. Соколов А. Н. Правовое государство: идея, теория, практика. Монография. Курск, 1994.
9. Сырых В. М. Теория государства и права. Учебник. Москва: Юридический Дом «Юстицинформ», 2001.

## EVALUAREA FACTORILOR DE RISC - MĂSURĂ DE PREVENIRE A ACCIDENTELOR DE MUNCĂ ȘI BOLILOR PROFESIONALE

**Nicolae ROMANDAȘ,**  
*doctor în drept, profesor universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*This presentation focuses on the risk factors assessment – as a measure for occupational accidents and diseases prevention. Initially, we analysed the risk assessment, which is a process of estimating the risks to which workers' health and safety are exposed to due to existing occupational hazards. We highlighted the risk factors assessment methods used internationally. In this context, we analysed the occupational risk factors assessment methods.*

Evaluarea riscurilor este procesul de estimare a riscurilor la care sunt supuse securitatea și sănătatea lucrătorilor din cauza pericolelor existente la locul de muncă. Este o examinare sistematică a tuturor aspectelor muncii, care includ: cauzele rănirii sau vătămării; măsurile preventive sau de protecție care trebuie să fie adoptate pentru a controla riscurile. Este începutul procesului de gestionare a riscurilor, permițând angajatorilor și angajaților să înțeleagă acțiunile pe care trebuie să le întreprindă pentru a îmbunătăți sănătatea și securitatea la locul de muncă, dar și productivitatea. Evaluarea riscurilor nu reprezintă un obiectiv în sine, ci un instrument puternic pentru identificarea nevoii de adaptare a unor măsuri preventive [1]. Nu este doar o chestiune de verificare a unei liste cu pericole recunoscute, trebuind să ia în considerare pericolele mai puțin vizibile și interacțiunile dintre diferiți factori. Se desfășoară o gamă largă de activități menite să ridice gradul de informare și conștientizare a tuturor părților implicate în probleme privind promovarea unei abordări manageriale integrate care să ia în considerare diferitele etape ale evaluării riscurilor.

În fiecare an mii de persoane din UE sunt vătămate la locul de muncă. Accidentele și bolile profesionale sunt costisitoare cu accent negativ asupra producției, vieții sociale, productivității, beneficiilor etc. Agenția Europeană pentru Sănătate și Securitate în Muncă (EU-OSHA) furnizează informații privind sănătatea și securitatea în muncă și elaborează recomandări de prevenire a lor. Punctul de plecare în optimizarea activității de prevenire a accidentelor de muncă și îmbolnăvirilor profesionale îl constituie evaluarea riscurilor. Riscul reprezintă combinația posibilității sau frecvenței de apariție a unui pericol definit și mărimea consecințelor. Este un vector și poate exprima diverse categorii de pierderi: numărul de morți, de accidentați grav, de pierderi financiare sau efectele asupra mediului. O analiză corectă și responsabilă permite ierarhizarea riscurilor în funcție de dimensiunea lor și alocarea eficientă a resurselor pentru măsurile prioritare. Avem datoria legală și morală de-a veghea la respectarea sănătății și siguranței fiecăruia.

Evaluarea riscurilor este primul pas în prevenirea majorității accidentelor și bolilor legate de muncă, este începutul procesului de gestionare a riscurilor, permițând angajatorilor să înțeleagă acțiunile pe care trebuie să le întreprindă pentru a îmbunătăți sănătatea și securitatea la locul de muncă.

După adoptarea Directivei Cadru Europene (1989), evaluarea riscurilor a devenit un concept familiar pentru organizarea prevenirii la locul de muncă și sute de mii de companii din întreaga Comunitate Europeană își evaluează riscurile în mod regulat. Ea subliniază rolul esențial pe care îl joacă evaluarea riscurilor și stabilește prevederi fundamentale care trebuie urmate de către fiecare angajator.

Standardele CEI 812/1985 [2] definesc riscul ca probabilitatea producerii unei vătămări sau afecțiuni a organismului uman cu anumită gravitate și frecvență a consecințelor. Standardul EN ISO 12100-1:2003 (fost EN 292-1) [3], reflectă acțiunile de evaluare ca parametri de cuantificare a riscului, gravitatea și frecvența consecinței maxime previzibile a acțiunii factorilor de risc asupra organismului uman.

Standardul EN ISO 14121-1:2007 (fost EN 1050) [4], stabilește principiul de evaluare a riscurilor

prin identificarea factorilor de risc din sistemul analizat și cuantificarea dimensiunii riscului pe baza combinației între gravitate și frecvența consecințelor maxime previzibile a acțiunii factorilor de risc asupra organismului uman. În esență, riscul reprezintă produsul dintre probabilitatea unei vătămări obținute ca rezultat al acțiunii unui factor de risc propriu unui element al sistemului de muncă și consecințele suferite ca rezultat al accidentului.

Evaluarea factorilor de risc este o măsură impusă de legiuitorul național, și anume conform art.10, alin.(4), lit. a) din Legea securității și sănătății în muncă nr.186-XVI din 10.07.2008 [5] fără a aduce atingere celorlalte dispoziții ale prezentei legi și ținând seama de natura activităților din unitate, angajatorul este obligat să evalueze riscurile profesionale, în special la alegerea echipamentelor de lucru, a substanțelor sau a preparatelor chimice utilizate, precum și la amenajarea locurilor de muncă.

Totodată, conform prevederilor art. 13, lit. a), f) din legea nominalizată, angajatorul are obligația să fie în posesia unei evaluări a riscurilor profesionale, inclusiv a celor referitoare la grupurile sensibile la riscuri specifice și să întocmească, în cazul în care natura și gradul de risc profesional o necesită, un plan anual de protecție și prevenire care să includă măsuri tehnice, sanitare, organizatorice și de altă natură, bazat pe evaluarea riscurilor profesionale, care să fie aplicat corespunzător condițiilor de lucru specifice unității.

Astfel, capitolul VIII din Regulamentul privind modul de organizare a activităților de protecție a lucrătorilor la locul de muncă și prevenirea riscurilor profesionale aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 95 din 05.02.2009 [6] include 2 temeuri: evaluarea riscurilor profesionale se efectuează prin orice metodă însușită de evaluatori și se finalizează cu propunerea măsurilor de prevenire a riscurilor profesionale; rezultatele evaluării riscurilor profesionale să fie consemnate într-o fișă de evaluare a riscurilor profesionale, care va include informațiile specificate în metoda de evaluare aplicată.

Noțiunea de risc acceptabil a fost definită în literatura de specialitate în domeniul securității muncii prin probabilitatea cu care, într-un proces de muncă, intervine un accident sau o îmbolnăvire profesională, cu o anumită frecvență și gravitate a consecințelor.

Orice studiu în domeniul securității are drept obiectiv stabilirea riscurilor acceptabile. O asemenea tratare a riscului evidențiază două probleme: cum se stabilesc coordonatele riscului: cuplul gravitate – probabilitate; ce coordonate ale riscului se vor alege pentru a delimita zonele de acceptabilitate de cele de inacceptabilitate.

Existența riscului într-un sistem de muncă este datorată existenței factorilor de risc de accidentare și îmbolnăvire profesională. Prin urmare, elementele cu ajutorul cărora poate fi caracterizat riscul, deci pot fi determinate coordonatele sale, sunt, de fapt, probabilitatea cu care acțiunea unui factor de risc poate conduce la accident și gravitatea consecinței acțiunii factorului de risc asupra victimei. În consecință, pentru evaluarea riscului, respectiv a securității, este necesară parcurgerea următoarelor etape: identificarea factorilor de risc din sistemul analizat; stabilirea consecințelor acțiunii asupra victimei, ceea ce înseamnă determinarea gravității lor; stabilirea probabilității de acțiune a lor asupra executantului; atribuirea nivelurilor de risc în funcție de gravitatea și probabilitatea consecințelor acțiunii factorilor de risc.

În condițiile unui sistem de muncă real, aflat în funcțiune, nu există suficiente resurse (de timp, financiare, tehnice etc.) pentru ca să se poată interveni simultan asupra tuturor factorilor de risc de accidentare și îmbolnăvire profesională. Chiar dacă ar exista, criteriul eficienței (atât în sensul restrâns al eficienței economice cât și al celei sociale) interzice o astfel de acțiune. Din acest motiv, nici în cadrul analizelor de securitate nu se justifică luarea lor integrală în considerare. Din multitudinea factorilor de risc a căror înlănțuire se finalizează potențial cu un accident sau o îmbolnăvire, factorii care pot reprezenta cauzele finale, directe, sunt cei a căror eliminare garantează imposibilitatea producerii evenimentului, deci devine obligatorie orientarea studiului asupra acestora.

În acest context legiuitorul nu prevede o metodologie concretă pentru evaluarea factorilor de risc la locurile de muncă, însă prevede că toate riscurile emitente să fie consemnate în fișa factorilor de risc și aduse la cunoștință salariaților.

Experții în domeniul securității și sănătății în muncă din UE au elaborat câteva metode pentru evaluarea factorilor de risc, după care angajatorii, persoanele responsabile în domeniul securității și sănătății în muncă, serviciile interne de protecție și prevenire, serviciile externe de protecție și prevenire le vor putea utiliza nemijlocit în procesul de lucru al acestora.

*Metoda elaborată în cadrul I.N.C.D.P.M. București [7] are ca scop determinarea cantitativă a nivelului*

de risc/securitate pentru un loc de muncă, sector, secție sau întreprindere, pe baza analizei sistemice și evaluării riscurilor de accidentare și îmbolnăvire profesională. Aplicarea metodei se finalizează cu un document centralizator (*fișa de evaluare a locului de muncă*), care cuprinde *nivelul de risc* global pe loc de muncă.

Fișa locului de muncă astfel întocmită constituie baza fundamentării programului de prevenire a accidentelor de muncă și îmbolnăvirilor profesionale pentru locul de muncă, sectorul, secția sau întreprinderea analizată. Esența metodei constă în identificarea tuturor factorilor de risc din sistemul analizat (loc de muncă) pe baza unor liste de control prestabilite și cuantificarea dimensiunii riscului pe baza combinației dintre gravitatea și frecvența consecinței maxim previzibile. Metoda cuprinde etape obligatorii: definirea sistemului de analizat (loc de muncă); identificarea factorilor de risc din sistem; evaluarea riscurilor de accidentare și îmbolnăvire profesională; ierarhizarea riscurilor și stabilirea priorităților de prevenire; propunerea măsurilor de prevenire.

Etapele necesare pentru evaluarea securității muncii într-un sistem, descrise anterior, se realizează utilizând: lista de identificare a factorilor de risc; lista de consecințe posibile ale acțiunii factorilor de risc asupra organismului uman; scala de cotare a gravității și probabilității consecințelor; grila de evaluare a riscurilor; șcala de încadrare a nivelurilor de risc, respectiv, a nivelurilor de securitate; fișa locului de muncă – document centralizator; fișa de măsuri propuse.

*Lista de identificare a factorilor de risc* este un formular care cuprinde, într-o formă ușor identificabilă și comprimată, principalele categorii de factori de risc de accidentare și îmbolnăvire profesională, grupate după criteriul elementului generator din cadrul sistemului de muncă (executant, sarcină de muncă, mijloace de producție și mediu de muncă).

*Lista de consecințe posibile* ale acțiunii factorilor de risc asupra organismului uman este un instrument ajutător în aplicarea scalei de cotare a gravității consecințelor. Ea cuprinde categoriile de leziuni și vătămări ale integrității și sănătății organismului uman, localizarea posibilă a consecințelor în raport cu structura anatomo-funcțională a organismului și gravitatea minimă – maximă generică a consecinței.

*Scala de cotare a gravității și probabilității* consecințelor acțiunii factorilor de risc asupra organismului uman este o grilă de clasificare a consecințelor în clase de gravitate și clase de probabilitate a producerii lor. Partea din grilă referitoare la gravitatea consecințelor se bazează pe criteriile medicale de diagnostic clinic, funcțional și de evaluare a capacității de muncă.

*Grila de evaluare a riscurilor* este, de fapt, transpunerea sub formă tabelară a riscurilor emitente la locurile de muncă. Cu ajutorul grilei se realizează exprimarea efectivă a riscurilor existente în sistemul analizat, sub forma cuplului gravitate – frecvență de apariție.

*Scala de încadrare a nivelurilor de risc/securitate* a muncii, construită pe baza grilei de evaluare a riscurilor, este un instrument utilizat în aprecierea nivelului riscului previzionat, respectiv, a nivelului de securitate.

*Fișa de evaluare a locului de muncă* este documentul centralizator al tuturor operațiilor de identificare și evaluare a riscurilor de accidentare și/sau îmbolnăvire profesională. Ca urmare, acest formular cuprinde: date de identificare a locului de muncă: unitatea, secția, locul de muncă; date de identificare a evaluatorului: nume, prenume, funcție; componentele generice ale sistemului de muncă; nominalizarea factorilor de risc identificați; explică formele concrete de manifestare a factorilor de risc identificați (descriere, parametri și caracteristici funcționale); consecința maximă previzibilă a acțiunii factorilor de risc; clasa de gravitate și probabilitate previzionată; nivelul de risc.

*Fișa de măsuri propuse* este un formular pentru centralizarea măsurilor de prevenire necesare de aplicat, rezultate din evaluarea locului de muncă sub aspectul securității muncii.

*Metoda Mera* [8] reprezintă o metodă de evaluare a riscurilor de securitate și sănătate la locurile de muncă structurată pe cerințele unui standard de sistem de management al securității și sănătății în muncă [9].

Metoda Mera se aplică conform cerințelor pentru activitățile de rutină și de nonrutină, cum sunt: activitățile tuturor persoanelor care au acces la locurile de muncă (incluzând contractorii și vizitatorii); de comportamentul uman, capacități și alți factori umani; pentru pericolele cu originea în afara locurilor de muncă capabile de efecte adverse asupra sănătății și securității persoanelor care aflate în responsabilitatea organizației la locurile de muncă; pentru pericolele create în vecinătatea locurilor de muncă de alte activități legate de muncă sunt aflate sub controlul organizației; pentru infrastructura,

echipamentele și materialele de la locul de muncă furnizate de organizație sau de alții; la schimbările sau schimbările propuse de organizație pentru activități sau materiale.

În esență, conform metodei Mera, evaluarea riscurilor se calculează după criteriul probabilitate-gravitate și se bazează pe principii logice, ceea ce o face puțin deosebită față de alte metode.

*Metoda analitică de evaluare a riscurilor în domeniul manipulării manuale a maselor.* Metoda indicatorilor-cheie (M.C.I.) [10] reprezintă o metodă specială concentrată pe o ramură a economiei și anume transportul, încărcarea/descărcarea, manipularea greutăților. Statistica arată că 24% dintre lucrători au declarat că suferă de dureri de spate, iar 22% acuză dureri musculare. În noile state-membre ale UE ponderea acestor afecțiuni este chiar mai mare, ajungând la 39% și, respectiv, 36%. În UE, jumătate din pensionările anticipate sunt cauzate de modificări patologice ale coloanei vertebrale. În plus, 15% dintre cazurile de incapacitate temporară de muncă au legătură cu afecțiunile spatelui. Aceste afecțiuni reprezintă una dintre principalele cauze ale absenței de la lucru în majoritatea statelor-membre ale UE. Pe lângă faptul că ele pot provoca lucrătorilor suferințe, incapacitate temporară de muncă și pierderi financiare, aceste afecțiuni pot genera și costuri ridicate pentru angajatori și pentru economie. Potrivit statisticilor europene, 62% din lucrătorii din statele-membre UE sunt expuși la mișcări repetitive ale mâinilor și brațelor timp de un sfert sau mai mult din durata programului de lucru, 46% sunt expuși la poziții de lucru dureroase sau obositoare și 35% la purtarea sau deplasarea maselor (greutăților) mari.

Prin respectarea directivelor privind sănătatea și siguranța la locul de muncă se pot evita numeroase probleme de ordin ocupațional ale aparatului locomotor. Între acestea se numără și Directiva Europeană 90/269/CEE, ce a fost transpusă în legislația română prin Hotărârea de Guvern nr. 1051/2006 care stabilește recomandările de sănătate și siguranță privind manipularea manuală a greutăților. Această directivă se aplică activităților care presupun riscuri, în special pentru zona dorso-lombară. Manipularea manuală a maselor reprezintă orice tip de transport sau susținere a unei mase (sarcini, greutăți, încărcături) de către unul ori mai mulți lucrători, inclusiv ridicarea, așezarea, împingerea, tragerea, purtarea sau deplasarea unei mase, datorită caracteristicilor acesteia sau condițiilor ergonomice necorespunzătoare.

Principiile de prevenire sunt definite de art. 6 al Directivei Cadru transpusă în Legea securității și sănătății în muncă nr. 186-XVI din 10.07.2008 și anume: evitarea riscurilor; evaluarea riscurilor care nu pot fi evitate; combaterea riscurilor la sursă; adaptarea muncii la om, în special în ceea ce privește proiectarea posturilor de muncă, alegerea echipamentelor de muncă, a metodelor de muncă și de producție, în vederea reducerii monotoniei muncii, a muncii cu ritm predeterminat și a diminuării efectelor acestora asupra sănătății; adaptarea la progresul tehnic; înlocuirea a ceea ce este periculos cu ceea ce nu este periculos sau cu ceea ce este mai puțin periculos; dezvoltarea unei politici de prevenire coerente care să cuprindă tehnologiile, organizarea muncii, condițiile de muncă, relațiile sociale și influența factorilor din mediul de muncă; adoptarea, în mod prioritar, a măsurilor de protecție colectivă față de măsurile de protecție individuală; furnizarea de instrucțiuni corespunzătoare lucrătorilor.

Cerințele minime legate de manipularea manuală a maselor sunt specificate și în Directiva 90/269/CEE[10]. Potrivit acesteia, angajatorul trebuie să evite necesitatea manipulării manuale a maselor de către lucrători. În cazurile în care nu se poate evita activitatea de manipulare manuală a maselor de către lucrători, angajatorul este obligat: să evalueze riscul; să întreprindă acțiuni de remediere pentru a reduce riscul; să asigure măsuri tehnice specifice locului de muncă; să-i informeze și să-i instruiască pe lucrători cu privire la metodele de muncă sigure.

Evaluarea riscurilor profesionale trebuie să identifice pericolele și să conducă la dezvoltarea și implementarea de măsuri de prevenire. Realizarea adecvată a evaluării de risc poate reduce semnificativ riscul profesional și poate conduce la scăderea numărului de accidente de muncă și a efectelor negative asupra sănătății lucrătorilor pe termen lung. Evaluarea periodică a riscurilor trebuie să garanteze o îmbunătățire permanentă a condițiilor de muncă. Deoarece evaluarea riscurilor profesionale constituie un element-cheie al managementului muncii sigure și sănătoase, în procesul evaluării trebuie implicați lucrătorii și angajatorii, precum și coordonatorii în materie de securitate și sănătate în muncă. Evaluarea riscurilor este un proces cu mai multe etape:

A. Identificarea riscurilor asociate manipulării manuale a maselor, prin: monitorizarea procesului de muncă, colectarea de informații privind modul în care se efectuează sarcinile de muncă, echipamentul disponibil la postul de lucru etc.



B. Activități de prevenire în vederea eliminării operațiunilor de manipulare manuală a maselor sau a reducerii riscurilor asociate lor.

C. Evaluare periodică a riscurilor.

*Analiza metodelor de evaluare a factorilor de risc la locurile de muncă.* Odată cu impunerea prin legislația de Securitate și Sănătate în Muncă a obligației evaluării riscurilor de accidentare și/sau îmbolnăviri profesionale angajatorul conștient de importanța acestei lucrări va proceda la efectuarea efectivă a acesteia.

În Republica Moldova legiuitorul a stabilit o libertate în evaluarea factorilor de risc. Deci se acceptă orice metodă aleasă de evaluator. În principiu, există două posibilități de evaluare a nivelului de securitate a muncii într-un sistem de muncă: evaluare postaccident/boală profesională; evaluare preaccident/boală profesională.

Evaluarea postaccident este utilă din punctul de vedere al statisticilor de accidente, care pot caracteriza organizația din punct de vedere cantitativ și calitativ prin indicii de frecvență și de gravitate. În anumite situații, aceste informații sunt de mare ajutor pentru aprecierea „calității” unor locuri de muncă din punctul de vedere al securității în vederea implementării măsurilor de îmbunătățire necesare. Evaluarea preaccident invocă în considerare posibilitatea de producere a accidentelor într-un sistem, prezentând avantajul că generează soluții înainte de a se întâmpla accidentul. În funcție de natura modelelor matematice utilizate în aplicații de determinare, metodele cantitative prin care se face cuantificarea variabilității și incertitudinii sunt grupate în următoarele secțiuni: metode bazate pe statistica aplicată; metode bazate pe teoria probabilității; metode bazate pe logica fuzzy; metode bazate pe rețele neuronale; metode bazate pe experimente psihologice.

În funcție de modelul teoretic pe care se bazează, putem grupa metodele existente în trei categorii: metode de inspecție (controale și verificări); metode bazate pe teoria fiabilității; metode bazate pe ergonomia sistemelor.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Directiva Consiliului nr. 89/391/CEE din 12 iunie 1989 având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, în special art. 118 a.
2. Standardele CEI 812/1985. Securitatea mașinilor. Analiza modurilor de defectare și a efectelor lor.
3. Standardul EN ISO 12100-1:2003, Securitatea mașinilor. Principii generale de proiectare. Evaluarea și reducerea riscurilor. [On-line]: <<http://www.enims.ru/12100-1-1.pdf>>.
4. ISO 14121-1:2007, Securitatea mașinilor. Evaluarea riscurilor. Principii. [On-line]: <[http://www.iso.org/iso/ru/catalogue\\_detail?csnumber=38479](http://www.iso.org/iso/ru/catalogue_detail?csnumber=38479)>.
5. Legea Republicii Moldova nr.186 din 10.07.2008 privind securitatea și sănătatea în muncă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-144 din 05.08.2008.
6. Regulamentul privind modul de organizare a activităților de protecție a lucrătorilor la locul de muncă și prevenirea riscurilor profesionale, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 95 din 05.02.2009. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34-36, art. 138.
7. Metoda elaborată de I.N.C.D.P.M. București pentru evaluarea riscurilor de accidentare și îmbolnăvire profesională, Pece, Șt. (Institutul Național de Cercetare și Dezvoltare în Domeniul Protecției Muncii).
8. Metoda de evaluare a riscurilor de sănătate și securitate în muncă MERA, dr. ing. Ioan Mina Sava. Editura Conphys, Râmnicu Vâlcea.
9. OHSAS 18001. [On-line]: <<http://www.rusregister.ru/services/ms-certification/standards/detail/index.php?ID=126>>.
10. Metoda Indicatorilor-Cheie. [On-line]: <<http://www.beswic.be/ro/topics/msds/slic/handlingloads/29.htm>>.
11. Directiva 90/269/CEE. [On-line]: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=DD:05:02:FULL:RO&from=RO>>.
12. Hotărârea Guvernului României nr. 1051/2006 privind cerințele minime de securitate și sănătate pentru manipularea manuală a maselor. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 713 din 21/08/2006.
13. Evaluarea riscurilor la S. C. ROMTRANS S. A. Ing. Costel Teleoacă, inspector de muncă, Inspectoratul Teritorial de Muncă Arad. [itmarad@itmarad.ro](mailto:itmarad@itmarad.ro).



# DELIMITĂRI ȘI SIMILITUDINI ALE ABUZULUI DE PUTERE SAU ABUZULUI DE SERVICIU INCRIMINAT PENAL DE CEL INCRIMINAT CONTRAVENȚIONAL

**Ion TIPA,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The article in question comes to clarify boundaries and similarities abuse of power or abuse of the impugned criminal contravention criminalized. These goals resulting from the importance of knowledge and applicability of uniform legislation to experts in the field, including civil servants and officials to exclude under mandate in office or , where appropriate, of such illegal actions. The study demonstrates that content is legal abuse of power or abuse of the service through the doctrinal concepts, including elucidate features elements of a crime and its components offenses in parallel , showing actually through it are boundaries and similarities legal reference to criminalization of abuse of power or abuse of the criminal law and the contravention. Meanwhile, in the final part, explained that sanctions are an abuse of power or abuse of criminal and criminalization if the legal effects it produces both forms of liability for the act once.*

Necesitatea existenței prevederilor legale cu privire la răspunderea juridică a funcționarilor publici și a demnitarilor reprezintă un deziderat al bunei funcționări al autorităților, instituțiilor, organizațiilor statului, mai cu seamă dacă această instituție se referă la răspunderea penală și contravențională. În acest sens, art. 56 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, [1] prevede următoarele forme ale răspunderii juridice: disciplinară; contravențională; civilă; penală. Toate aceste forme se referă la situațiile legate de încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției. În cazul demnitarilor, art. 23 al legii cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică, [2] stabilește că aceștia răspund disciplinar, civil, contravențional sau penal în condițiile legii pentru încălcările comise în exercițiul mandatului. Din aceste considerente, putem afirma că prevederile respective pun accentul pe prevenirea și combaterea încălcărilor care aduc atingere intereselor societății, statului, inclusiv drepturilor, libertăților și intereselor cetățenilor.

Responsabilitatea este foarte mare în exercitarea funcției sau mandatului, dup caz, însă în cazul în care aceasta lipsește sau este diminuată prin atitudine, atunci survine răspunderea juridică. Printre consecințele apariției răspunderii juridice, dar, mai cu seamă, răspunderii penale și contravenționale, apare și răspunderea pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu. Această faptă există în calitatea sa incriminatoare de ordin penal sau contravențional. Interesul teoretic și practic față de abuzul de putere sau abuzul de serviciu, provine din importanța apărării intereselor statului, al ocrotirii drepturilor, libertăților și intereselor cetățenilor, a bunei funcționări a entităților publice etc.

Așadar, abuzul de putere sau abuzul de serviciu este prevăzut ca faptă penală și contravențională în legislația RM. Potrivit prevederilor alin. (1), art. 327 CP al RM (Codul penal al Republicii Moldova) [3], abuzul de putere sau abuzul de serviciu este definit ca: folosirea intenționată de către o persoană publică a situației de serviciu, în interes material ori în alte interese personale, dacă aceasta a cauzat daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice. În reglementarea legislației contravenționale abuzul de putere sau abuzul de serviciu este definit prin prisma art. 312 CCon. al RM (Codul contravențional al Republicii Moldova) [4] ca: folosirea intenționată a situației de serviciu într-un mod care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice, dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale infracțiunii. Din dispozițiile legale invocate mai sus s-ar părea că mari diferențe nu sunt decât în ordinea de formulare, însă aceasta nu este așa.

Pentru a putea delimita abuzul de putere sau abuzul de serviciu incriminat penal de cel incriminat con-

travențional, este necesar de a arăta care sunt caracteristicile, similitudinile și deosebirile dintre aceste categorii de fapte ce sunt sancționate de legiuitor. Totodată, acestea se pot distinge din: actul normativ ce incriminează abuzul de putere sau abuzul de serviciu; definiția legală a abuzului de putere sau abuzului de serviciu; caracteristica elementelor componenței de infracțiune și elementelor componenței contravenționale ale abuzului de putere sau abuzului de serviciu; agravantele abuzului de putere sau abuzului de serviciu; sancțiunile aplicabile abuzului de putere sau abuzului de serviciu; efectele juridice ce se produc în urma răspunderii penale și/sau contravenționale pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu.

Abuzul de putere sau abuzul de serviciu, ca faptă incriminată legal, se elucidează în două legi, după cum se observă mai sus, în cea penală și în cea contravențională, una prevăzută în art. 327 CP al RM și în art. 312 C Con. al RM. Criteriul de bază al delimitării acestor două fapte reglementate de două legi diferite, îl reprezintă gradul prejudiciabil al acestora, în cazul incriminării penale având gradul înalt al calității prejudicierii relațiilor sociale la care se atentează, iar în cazul incriminării contravenționale – unul mai redus. Indiferent dacă este prezentă această explicație, totuși din start apare întrebarea: care sunt delimitările și similitudinile dintre abuzul de putere sau abuzul de serviciu incriminat penal de cel incriminat contravențional? Răspunsul este unul evident și tranșant, ce rezultă din reglementari legale diverse, adică prevăzute în legi organice diferite și în care definirea acestora ca faptă incriminatoare este aproximativ la fel, cu mici diferențe. Delimitările și similitudinile legale ale abuzului de putere sau abuzului de serviciu se pot vedea odată cu descrierea elementelor componenței de infracțiune și ale componenței contravenționale în același timp în paralel.

Astfel, obiectul juridic general al abuzului de putere sau abuzului de serviciu prevăzut de art. 327 CP al RM, precum și al celui prevăzut de art. 312 CCon. al RM îl reprezintă acele relații sociale a căror existență și desfășurare normală sunt condiționate de ocrotirea ordinii de drept în stat.

Obiectul juridic generic al abuzului de putere sau abuzului de serviciu, atât cel incriminat penal cât și cel incriminat contravențional, reiese din plasarea legală în lege a acestor fapte ilegale într-un capitol ce reflectă concordanța, similitudinea și apropierea generică a acestora și care au ca obiect generic la care se atentează aceleași relații. Astfel, suntem de acord cu specificarea în literatura de specialitate că obiectul juridic generic al abuzului de putere sau abuzului de serviciu prevăzut de art. 327 CP a RM îl reprezintă relațiile sociale cu privire la activitatea legală a organelor administrației publice, precum și a întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor de stat. [7, p. 615] În cazul abuzului de putere sau abuzului de serviciu, prevăzut de art. 312 CCon. al RM, obiectul juridic generic îl reprezintă relațiile sociale a căror desfășurare normală condiționează activitatea legală a autorităților publice. Totodată, susținem pe deplin și ideea că obiectul juridic special abuzului de putere sau abuzului de serviciu incriminat penal îl reprezintă relațiile sociale cu privire la activitatea legală a organelor puterii de stat, organelor administrației publice locale ori a unei subdiviziuni a lor. [7, p. 632] Pe când în cazul abuzului de putere sau abuzului de serviciu incriminat contravențional, obiectul juridic special am putea să-l formulăm în modul următor: ca fiind acele relații sociale privind activitatea normală, legală a autorităților executive, legislative, judecătorești, a organelor administrației publice centrale și locale, a organizațiilor și instituțiilor publice de stat și a serviciului din cadrul acestora.

Delimitările și similitudinile abuzului de putere sau abuzului de serviciu incriminat penal de cel incriminat penal se pot observa și din elementele caracteristice laturii obiective ale acestora. Astfel, latura obiectivă a infracțiunii prevăzute de art. 327 CP al RM constă din: a) folosirea de către persoana publică a situației de serviciu, în interese materiale ori în alte interese personale a situației de serviciu; b) cauzarea de daune în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice; c) legătura causală dintre folosirea situației de serviciu și daunele cauzate în proporții considerabile intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

În ce privește elementele caracteristice laturii obiective ale contravenției prevăzute de art. 312 CP al RM acestea sunt: a) folosirea intenționată a situației de serviciu într-un mod care contravine intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice; b) cauzarea de daune neînsemnate; c) legătura causală dintre folosirea situației de serviciu și daunele neînsemnate cauzate intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice.

Primul element al laturii obiective pentru ambele cazuri ale incriminării penale și/sau contravenționale îl reprezintă folosirea situației de serviciu. Numai că, în cazul incriminării penale este specificat legal că această folosire a situației de serviciu vine de la o persoană publică, în interese materiale ori în alte interese personale ale situației de serviciu. Dispoziția contravențională a abuzului de putere sau abuzului de serviciu nu

specifică caracteristica subiectului activ al contravenției, deși deducem că este o persoană investită cu atribuții ce ar putea genera un astfel de comportament care ar contraveni intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice. În același timp, în cazul contravenției, elementul interesului material sau personal lipsește prin specificare în dispoziția legală, dar nu putem spune că sunt excluse astfel de interese. Aici putem afirma cu siguranță, că prevederile legii contravenționale cu referire la abuzul de putere sau abuzul de serviciu pe departe nu sunt cele mai reușite și ar fi bine ca legiuitorul să prevadă specificarea subiectului activ, ca fiind persoană cu funcție de răspundere, iar elementul interesului material sau personal să fie inclus în dispoziția normei ce prevede această faptă ca contravenție.

Folosirea intenționată a intereselor de serviciu se referă la acțiuni sau inacțiuni ce rezultă din atribuțiile de serviciu, în limitele drepturilor și obligațiilor funcționale cu care a fost învestită persoana publică și/sau cu funcție de răspundere, după caz, săvârșite contrar intereselor de serviciu, ce aduc atingere desfășurării normale a activității organelor administrației publice, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor de stat, autorităților publice și care cauzează daune în proporții considerabile (în cazul abuzului de putere sau abuzului de serviciu prevăzut de art. 327 CP al RM), neînsemnate (în cazul abuzului de putere sau abuzului de serviciu prevăzut de art. 312 CCon. al RM) intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice.

În literatura de specialitate se menționează, că dintre formele tipice ale folosirii intenționate a situației de serviciu, contrar intereselor de serviciu, în cazul incriminării penale a abuzului de putere sau abuzului de serviciu, doctrina și practica judiciară recunosc înșelarea organelor de control și de revizie, încălcarea grosolană a disciplinei financiare, tănuirea sau acoperirea oricărei infracțiuni, cheltuielile sau consumul fără temei ale bunurilor materiale ale organizațiilor de stat, predarea ilegală în folosință a acestora unor structuri comerciale sau persoane fizice, obținerea unor avantaje patrimoniale din contul averii de stat, însă fără sustragerea sa, folosirea subalternilor la construcția vilelor, reparația apartamentelor sau a mijloacelor de transport fără plată etc. [8, p. 489]

Elementul primordial al delimitării abuzului de putere sau abuzului de serviciu incriminat penal de cel incriminat contravențional rezidă în al doilea element al laturii obiective și anume – cel legat de dauna cauzată de fapta ilegală. Astfel, în cazul săvârșirii infracțiunii prevăzute de art. 327 CP al RM, această daună este una considerabilă cauzată intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice, ceea ce în cazul săvârșirii contravenției prevăzute de art. 312 CCon. al RM nu-i este specifică aceasta categorie de daună, aici s-ar putea încadra numai daunele neînsemnate sau, astfel spus, atunci când nu se poate incrimina abuzul de putere sau abuzul de serviciu penal datorită faptului că nu există elementul daunei considerabile se va putea merge pe varianta contravențională a incriminării acestei fapte. Elementul „considerabil” este necesar și obligatoriu de a fi demonstrat și specificat în sentința de condamnare. De exemplu, se observă acest fapt și în cazul condamnatului C.G., care din interes material, având atribuții de serviciu de însoțitor de vagon și care era obligat să verifice biletele de călător, fiind responsabil până la sfârșitul călătoriei de transportare a pasagerilor fără bilet și de bagaj excesiv de mână, abuzând de situația de serviciu, în interes material, exprimat prin transportarea, fără bilet de călătorie, contra sumei de 417 MDL, pe cetățeanul F.A. până în Republica Belarus, a cauzat Î.S. „Calea Ferată din Moldova” un prejudiciu în sumă de 603, 30 MDL, ce constituie proporții considerabile. [5]

Pentru aprecierea daunelor ca fiind considerabile, este necesar de a ține cont după caz, de: valoarea sau mărimea pagubei materiale cauzate; gradul prejudiciului cauzat asupra activității legale a entității în care activează cel ce a săvârșit această daună. Totodată, în literatura de specialitate se menționează, că la aprecierea daunei considerabile se va ține cont și de numărul victimelor [7, p. 633] sau de daunele materiale sub formă de venituri nerealizate, precum: eliberarea de la plata diferitelor taxe sau impozite, folosirea gratuită a mijloacelor de transport ale organizației, a subalternilor la lucrări de construcție, de reparație etc., fără sustragerea averii proprietarului. [8, p. 490]

Latura subiectivă a infracțiunii prevăzute de art. 327 CP al RM, precum și a contravenției prevăzute de art. 312 CCon. al RM se caracterizează atât prin intenție directă cât și indirectă. Astfel, persoana publică în situația incriminării penale a abuzului de putere sau abuzului de serviciu își dă seama că comite o acțiune (inacțiune) contrar intereselor de serviciu, prevede survenirea daunelor considerabile cauzate intereselor publice sau drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice sau juridice, și dorește aceasta. [7, p. 633] Motivul ce stă la baza săvârșirii infracțiunii prevăzute de art. 327 CP al RM este legat de interesul ma-

terial sau de interese personale (interese precum: acceptarea de servicii reciproce; obținerea unor facilități în participarea la un concurs ce ține de avansarea în funcție etc.). De exemplu, interesul material și personal se observă și în cazul condamnatei C.N., care urmărind scopul de a elibera bilete de tratament sanatorial persoanelor, care nu beneficiază de dreptul de a le primi, acționând în temeiul scopului determinat, de a crea aspectul legal a modului de acordare, distribuire a biletelor, stabilit de Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 190, în situația în care condamnata fiind persoana publică și anume Director al Casei Teritoriale de Asigurări Sociale Râșcani, fiind responsabilă de eliberarea unor astfel de bilete, acționând ilegal, contrar obligațiilor de serviciu, a eliberat de nenumărate ori, a distribuit persoanelor neidentificate bilete de tratament sanatorial. [6] Aceste caracteristici ale laturii subiective sunt specifice și în cazul contravenției prevăzute de art. 312 CCon. al RM, însă cu excepția semnului specific de urmărire a survenirii daunelor considerabile. Ar putea fi acceptate și urmărite, în acest caz, doar daune neînsemnate, prin prisma unor interese personale (legate de carieră, relații, tăinuirea unor erori în activitate etc.).

Subiectul infracțiunii prevăzute de art. 327 CP al RM este persoana publică, iar în cazul agravantei prevăzute la alin. (2), art. 327 CP al RM și persoana cu funcție de demnitate publică. Potrivit prevederilor alin. (2), art. 123 CP al RM prin persoană publică se înțelege: funcționarul public, inclusiv funcționarul public cu statut special (colaboratorul serviciului diplomatic, al serviciului vamal, al organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, altă persoană care deține grade speciale sau militare); angajatul autorităților publice autonome sau de reglementare, al întreprinderilor de stat sau municipale, al altor persoane juridice de drept public; angajatul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică; persoana autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public. În același timp, alin. (3), art. 123 CP al RM definește, în sensul legii penale, și noțiunea de persoană cu funcție de demnitate publică și anume: persoana al cărei mod de numire sau de alegere este reglementat de Constituția Republicii Moldova sau care este investită în funcție, prin numire sau prin alegere, de către Parlament, Președintele Republicii Moldova sau Guvern, în condițiile legii; persoana căreia persoana cu funcție de demnitate publică i-a delegat împuternicirile sale.

Subiect al contravenției prevăzute de art. 312 CCon. al RM este persoana cu funcție de răspundere (persoană căreia, într-o întreprindere, instituție, organizație de stat, autoritate publică centrală sau locală, i se acordă, permanent sau provizoriu, prin lege, prin numire, alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații în vederea exercitării funcțiilor autorității publice sau a acțiunilor administrative de dispoziție, organizatorice ori economice).

O caracteristică specifică abuzului de putere sau abuzului de serviciu incriminat penal, în comparație cu cel incriminat contravențional, constă și în aceea că legiuitorul prevede careva agravante la incriminare. Astfel, alin. (2), art. 327 CP al RM agravează răspunderea penală pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu în cazul:

- a) săvârșirii repetate (a săvârșit de două sau mai multe ori această infracțiune, nu a fost condamnat pentru aceasta și nu a expirat termenul de prescripție de tragere la răspundere penală);
- b) săvârșirii de către o persoană cu funcție de demnitate publică (noțiunea fiind explicată mai sus);
- c) soldată cu urmări grave (cauzarea de vătămări grave integrității corporale, decesului, cauzarea de daune materiale în proporții deosebit de mari).

În același timp, alin. (3), art. 327 CP al RM prevede răspunderea pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu în interesul unui grup criminal organizat sau al unei organizații criminale. Agravanta respectivă urmează a fi aplicată în corespundere cu prevederile art. 46 și art. 47 CP al RM.

În ce privește un alt element delimitativ al abuzului de putere sau abuzului de serviciu incriminat penal de cel incriminat contravențional îl reprezintă categoriile sancțiunilor aplicabile. Astfel, în cazul incriminării infracțiunii prevăzute de alin. (1), art. 327 CP al RM, sancțiunea penală prevede o pedeapsă pecuniară, una privativă de libertate și alta restrictivă. Pedeapsa pentru infracțiunea în cauză constă din amendă în mărime de la 300 la 800 unități convenționale sau închisoare de până la 3 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 2 la 5 ani. Este important de menționat, că instanța de judecată, în urma individualizării pedepsei, va putea aplica una dintre pedepsele principale, și anume: amendă sau închisoare, însă în ambele cazuri cu aplicarea pedepsei complementare restrictive a privării de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate.

În cazul răspunderii contravenționale pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu prevăzut de art.

312 CCon. al RM, sancțiunea aplicabilă va fi una cumulativă și va consta dintr-o pedeapsă pecuniară și alta restrictivă de drepturi. Astfel, se sancționează această contravenție cu amendă de la 50 la 150 de unități convenționale cu privarea de dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an.

Pentru agravanta prevăzută de alin. (2) al art. 327 CP al RM, legiuitorul prevede următoarele pedepse: amendă în mărime de la 1.000 la 2.000 unități convenționale sau închisoare de la 2 la 6 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 5 la 10 ani. Sancțiunea prevăzută de alin. (3), art. 327 CP al RM, este una mai drastică și anume: închisoarea de la 3 la 7 ani cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de la 10 la 15 ani.

Din sancțiunile arătate mai sus și care pot fi aplicate față de cei ce se fac vinovați de un abuz de putere sau abuz de serviciu, indiferent de faptul dacă este incriminat penal sau contravențional, putem concluziona că sancțiunile penale sunt destul de drastice, legate de termene de executare, suportare a unor pierderi materiale și restricții cu mult mai mari decât în cazul aplicării sancțiunilor contravenționale, iar aceasta este pe deplin argumentată și reiese din gradul de pericol pe care îl reprezintă fapta incriminată pentru societate și gradul de atingere a acelor relații specificate mai sus la care se atentează.

Efectele juridice pe care le suportă cel vinovat, în urma răspunderii penale sau contravenționale pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu constau din consecințe mai mult sau mai puțin dorite. Astfel, putem enunța aici două tipuri de efecte juridice și anume: efectele juridice imediate (și anume, la momentul inițierii cauzei) și cele ulterioare (condamnarea, executarea pedepsei, existența antecedentului). De exemplu, în cazul răspunderii penale pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu: la *faza urmării penale*: reținerea; aplicarea altor măsuri procesuale de constrângere; suspendarea din funcție; participarea la acțiuni procesuale legate de cauza penală; cheltuieli de apărare; pierderea încrederii, discuții, reflecții în mass-media, conștientizarea celor săvârșite, după caz etc.; în *faza judecării cauzei*: acțiuni legate de susținerea în apărare, combatere a probelor de învinuire etc.; condamnarea; după *condamnare*: executarea propriu-zisă a pedepsei; activități legate de corectare, reeducare și pregătire pentru ulterioara reintegrare socială sau punerea la evidență la oficiul serviciului de probațiune și respectarea unor obligațiuni legate de probațiune, după caz etc.; *existența antecedentului penal*: restricționarea unor drepturi în timpul păstrării antecedentului penal sau chiar în unele cazuri prevăzute de lege și de după stingerea antecedentelor penale; reorientarea în alte domenii de specialitate. În cazul răspunderii contravenționale pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu efectele juridice imediate ar putea fi legate de: suspendarea din funcție; participarea la acțiuni legate de examinarea cauzei; iar cele ulterioare: condamnarea, sancționarea, restricționarea în dreptul de a deține o anumită funcție sau de dreptul de a desfășura o anumită activitate pe un termen de la 3 luni la un an; păstrarea antecedentului contravențional etc.

**În concluzie** menționăm: delimitările și similitudinile abuzului de putere sau abuzului de serviciu incriminat penal de cel incriminat contravențional sunt evidente, necesită a fi cunoscute, deoarece aceasta contribuie la prevenirea erorilor la calificare și la însăși lupta cu acest fenomen distructiv din cadrul entităților publice.

#### NOTE

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008, data intrării în vigoare 01.01.2009, cu modificările ulterioare.

2. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcție de demnitate publică nr. 199 din 16.07.2010. În: Monitorul Oficial Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010 cu modificările ulterioare.

3. Codul Penal al Republicii Moldova, Legea nr. 985-XV din 18.04.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129/1012 din 13.09.2002.

4. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009, în vigoare din 31.05.2009.

5. Arhiva judecătorei Centrul mun. Chișinău. Dosarul, nr.1a-219/2015.

6. Arhiva judecătorei or. Râșcani. Dosarul nr.1-57/15.

7. Brînză S., Ulianovschi X., Stati V., Grosu V., Țurcanu I. Drept penal. Partea specială. Vol. II, Chișinău, 2005.

8. Borodac A. Manual de drept penal: Partea specială: Pentru învățământ universitar. Chișinău, 2004.



## EXONERAREA DE RĂSPUNDERE INTERNAȚIONALĂ PENALĂ

**Olga DORUL,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,  
Academia de Administrare Publică*

### RÉSUMÉ

*L'article a comme objectif d'étude la nature des fondements d'exemption de la personne physique de responsabilité pénale pour la commission des infractions internationales. Surtout, a été réalisé une analyse juridique des dispositions de la principale codification internationale dans la matière de l'exemption de la responsabilité internationale pénale, le Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale.*

Procesul angajării răspunderii internaționale, precum și consecințele pe care le implică producerea unor fapte internaționale cu caracter ilicit au fost și sunt o preocupare constantă atât pentru doctrinari, cât și pentru practicieni, atunci când se aduc atingeri valorii umane și este nesocotit scopul principal al omenirii – de menținere a păcii și a securității internaționale. Ca urmare a pagubelor cauzate persoanelor și bunurilor străinilor, problemele răspunderii internaționale s-au extins și amplificat, ea devenind, pe drept cuvânt, una dintre cele mai complexe și mai importante instituții ale dreptului internațional. Subiectele pasive ale sistemului de reprimare pot fi constituite din subiectele dreptului internațional – statele, organizațiile și celelalte subiecte de drept internațional, dar și din persoane fizice care, după cum se știe, sunt subiecte ale dreptului intern. Răspunderea funcționează însă diferit, în sensul că nu se aplică același fel de răspundere, ea nefiind identică pentru toate cazurile.

La prima vedere, în timp ce reprimarea infracțiunilor de încălcare a regulilor dreptului internațional privește exclusiv subiectele acestui drept – deci, în special statele, iar răspunderea acestora poate avea o natură morală, politică și juridică (cu caracter material), reprimarea de infracțiuni internaționale, săvârșite de persoanele fizice, subiecte de drept intern, se prezintă sub formă de răspundere juridică internațională (penală). În realitate, răspunderea persoanelor fizice are o natură mult mai complexă, care prin consecințele sale nu poate duce la transformarea acestora în subiecte de drept internațional; nu se pot ignora nici comportamentele care au impus reprimarea unor asemenea fapte și nicio oarecare detașare de dreptul intern care are loc, în ceea ce privește mecanismul sancționării; or, acestea au impus sancționarea, la nivel internațional, a persoanelor fizice și nu și-au propus, nici măcar printr-un reflex, să le confere calitate de subiect internațional. [1, p. 129]

Pentru stabilirea responsabilității penale a indivizilor care au comis crime internaționale, este lipsit de relevanță dacă tipologia incriminărilor internaționale are sau nu rezonanță în legislațiile interne ale statelor. Iată de ce este tranșantă autonomia normelor dreptului internațional penal și preeminența acestora față de dreptul intern al statelor. Prin urmare, reacția la încălcarea unei norme de drept penal internațional este un drept care aparține nu doar statului-victimă, ci și întregii comunități internaționale. Mai mult, faptul că legislația internă nu impune o pedeapsă pentru un act ce constituie o crimă, potrivit legislației internaționale, nu absolvă persoana care a comis acel act de responsabilitate penală potrivit legislației internaționale. [2, p. 170-171]

Natura juridică a imunităților în dreptul internațional penal necesită reglementare detaliată în calitate de temei de eliberare de răspundere penală. Existența imunității internaționale nu înlătură caracterul penal al faptei. În același timp, înțelegerea naturii juridice a exonerării de răspundere internațională este unul dintre aspectele cele mai discutabile de drept internațional penal. Majoritatea autorilor contemporani susțin ideea că absolvirea de răspundere penală presupune refuzul organului de aplicare a legii de a adopta măsuri cu caracter penal față de persoanele care au săvârșit o infracțiune. [3]

O tendință semnificativă în dezvoltarea dreptului internațional penal contemporan este evoluția instituției circumstanțelor de exonerare de răspundere internațională penală. Articolele 31-33 din Statutul Curții Penale Internaționale (CPI) au natură diferită (protecție, necesitate, imputabilitate, intoxicația involuntară, eroarea în fapt etc.). În opinia autorului rus, A. Kibalinik, existența unei circumstanțe care eliberează



persoana de răspundere într-o anumită măsură admite ideea că prin aceasta se recunoaște dreptul unei persoane de a prejudicia interesele, protejate de dreptul internațional penal. [4, p. 124] Este necesar să respingem asemenea interpretări ale prevederilor Statutului CPI, or, o astfel de interpretare extensivă contravine obiectivelor și valorilor protejate de Statut. În primul rând, autorii statutului au avut prudența de a formula expres, exhaustiv și argumentat temeiurile eliberării persoanelor fizice de răspundere internațională penală. Astfel, potrivit articolului 31 din Statutul CPI, denumit *Motive de exonerare a răspunderii penale*:

1. În afara altor motive de exonerare a răspunderii penale prevăzute de prezentul statut, o persoană nu răspunde penal dacă, în momentul comportamentului în cauză: a) suferea de o boală sau o deficiență mintală care o priva de capacitatea de a înțelege caracterul delictuos sau natura comportamentului său ori de a-l stăpâni pentru a fi conform exigențelor legii; b) era într-o stare de intoxicație care o priva de facultatea de a înțelege caracterul delictuos sau natura comportamentului său ori de a-l stăpâni pe acesta pentru a-l alinia la exigențele legii, cu condiția să nu se fi intoxicat în mod voluntar în circumstanțele în care știa că, datorită intoxicării, riscă să adopte un comportament care să constituie o crimă ce ține de competența Curții sau nu să fi ținut deloc seama de acest risc; c) a acționat rezonabil pentru a se apăra, pentru apărarea altuia sau, în cazul crimelor de război, pentru a apăra bunurile esențiale supraviețuirii sale ori a altuia sau esențiale la îndeplinirea unei misiuni militare, împotriva recurgerii iminente și ilicite la forță, într-un mod proporțional cu amploarea pericolului pe care l-ar risca propria persoană sau altcineva ori bunurile protejate. Faptul că o persoană a participat la o operațiune defensivă condusă de forțe armate nu constituie în sine un motiv de exonerare a răspunderii penale potrivit prezentei litere; d) comportamentul despre care se susține că ar constitui o crimă ce ține de competența Curții a fost adoptat sub constrângere, rezultând dintr-o amenințare cu moartea iminentă sau dintr-o atingere gravă, continuă ori iminentă a propriei integrități fizice sau a altuia și dacă a acționat din necesitate și într-un mod rezonabil pentru a înlătura această amenințare, cu condiția să nu fi avut intenția de a produce un prejudiciu mai mare decât cel pe care a încercat să îl evite. Această amenințare poate fi: (i) fie exercitată de alte persoane; (ii) fie constituită de alte circumstanțe independente de voința sa.

2. Curtea se pronunță asupra chestiunii de a ști dacă motivele de exonerare a răspunderii penale prevăzute în prezentul statut sunt aplicabile în cazul cu care este sesizată.

3. În timpul procesului Curtea poate lua în considerare un motiv de exonerare a răspunderii, altul decât cele care sunt prevăzute la paragraful 1, dacă acest motiv decurge din dreptul aplicabil prevăzut la art. 21. Procedura de examinare a acestui motiv de exonerare este stabilită în Regulamentul de procedură și de probe. [5]

Nu în ultimul rând, asigurarea realizării anumitor prevederi ale Statutului CPI este asigurată prin includerea prevederilor analogice în materia exonerării de răspundere penală în legislația națională a statelor semnate. În acest context, Codul Penal al Republicii Moldova conține, în art. 36, prevederea „*Legitimă apărare*”:

(1) Nu constituie infracțiune fapta, prevăzută de legea penală, săvârșită în stare de legitimă apărare.

(2) Este în stare de legitimă apărare persoana care săvârșește fapta pentru a respinge un atac direct, imediat, material și real, îndreptat împotriva sa, a altei persoane sau împotriva unui interes public și care pune în pericol grav persoana sau drepturile celui atacat ori interesul public.

(3) Este în legitimă apărare și persoana care săvârșește fapta, prevăzută la alin.(2), pentru a împiedica pătrunderea, însoțită de violență periculoasă pentru viața sau sănătatea persoanei ori de amenințarea cu aplicarea unei asemenea violențe, într-un spațiu de locuit sau într-o altă încăpere. [6]

În dreptul internațional contemporan, care cuprinde reglementări ample cu privire la răspunderea internațională a statelor și în care s-a statuat fără dubiu răspunderea persoanelor fizice pentru faptele penale săvârșite prin încălcarea normelor de drept internațional, scuza îndeplinirii de către autorii infracțiunilor a unui act de stat, nu poate fi primită, statele și persoanele având obligația de a-și regla comportamentul în conformitate cu cerințele legalității internaționale. Ca urmare, săvârșirea unei fapte penale în îndeplinirea unei însărcinări de stat nu poate constitui o cauză de înlăturare a răspunderii penale a autorului. A se admite exonerarea de răspundere a unei persoane pentru a fi comis o infracțiune din dispoziție guvernamentală, ca un act de stat, ar însemna, practic, să se justifice cele mai grave crime și să se promoveze arbitrarul în cadrul legalității internaționale. [7, p. 303] În acest context, Statutul Curții Penale Internaționale [5] în art. 27 intitulat „*Lipsa pertinentei calității oficiale*” prevede: „1. Prezentul statut se aplică tuturor în mod egal, fără nicio distincție, bazată pe calitatea oficială. În special, calitatea oficială de șef de stat sau de guvern, de membru al guvernului sau al parlamentului, de reprezentant ales ori de agent al unui stat nu exonerează în niciun caz de răspundere penală, potrivit prezentului statut, și nici nu constituie ca atare un motiv de reducere a pedepsei.

2. Imunitățile sau regulile de procedură speciale care pot fi legate de calitatea oficială a unei persoane, în baza dreptului intern și a dreptului internațional, nu împiedică Curtea să își exercite competența față de această persoană.”

Spre deosebire de dreptul intern, în cadrul căruia dacă o persoană a acționat din ordinul expres al superiorului său poate să fie în anumite condiții absolvită de răspundere penală, un asemenea ordin fiind asimilat constrângerii morale, în dreptul internațional ordinul superiorului nu constituie o cauză de înlăturare a răspunderii penale. În cazul săvârșirii unei fapte din ordin superior, răspunzători penal sunt atât autorul faptei, cât și persoana care a dat ordinul, considerată ca instigator la fapta săvârșită sau ca autor al unei infracțiuni distincte [7, p. 304]. Articolul 28 al Statutului Curții Penale Internaționale prevede: „Răspunderea șefilor militari și a altor superiori ierarhici. În afară de alte motive de responsabilitate penală potrivit prezentului statut pentru crimele ce țin de competența Curții:

**a)** un șef militar sau o persoană care deține efectiv funcția de șef militar răspunde penal pentru crimele ce țin de competența Curții, comise de forțele plasate sub comanda și controlul său efectiv sau sub autoritatea și controlul său efectiv, după caz, dacă nu a exercitat controlul care se cuvenea asupra forțelor în cazurile în care:

(i) acest șef militar sau această persoană știa ori, datorită circumstanțelor, ar fi trebuit să știe că aceste forțe comiteau sau urmau să comită aceste crime; și

(ii) acest șef militar sau această persoană nu a luat toate măsurile necesare și rezonabile care erau în puterea sa pentru a împiedica sau a reprimă executarea ori pentru a raporta autorităților competente în scopurile anchetei și urmăririi;

**b)** în ceea ce privește relațiile dintre superiorul ierarhic și subordonați, neprevăzute la lit. a), superiorul ierarhic răspunde pentru crimele ce țin de competența Curții, comise de subordonații plasați sub autoritatea și sub controlul său efectiv, dacă nu a exercitat controlul care se cuvenea asupra acestor subordonați în cazurile în care:

(i) superiorul știa că acești subordonați comiteau sau urmau să comită aceste crime ori a neglijat în mod deliberat să țină seama de informațiile care indicau aceasta în mod clar;

(ii) aceste crime erau legate de activități ce țineau de responsabilitatea sa și de controlul său efectiv; și

(iii) superiorul ierarhic nu a luat toate măsurile necesare și rezonabile care erau în puterea sa pentru a împiedica sau a reprimă executarea ori pentru a raporta autorităților competente în scopurile anchetei și urmăririi.” [5]

Estimăm util pe final de studiu, să ne raliem celor afirmate de autoarea Elizarova care consideră că existența imunității de drept internațional nu poate fi considerată drept impediment pentru calificarea infracțiunii ca infracțiune comisă de un grup de persoane inclusiv în acele cazuri, când beneficiarul de imunitate este eliberat de răspundere penală. [3] Doar în asemenea mod, precum și datorită existenței de rând cu normele de drept internațional, a reglementărilor de drept național exprese și clar formulate în materia temeiurilor de exonerare de răspundere internațională penală, vor putea fi evitate formarea de stereotipuri, prejudecăți cu referire la impunitatea celor care comit crime internaționale, iar în final, va fi asigurată o ordine juridică internațională viabilă.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Balan O. Protecția drepturilor omului în conflictele armate. Monografie. Chișinău: CEP USM, 2009, 214 p.
2. Gabura T. Răspunderea penală a persoanei fizice pentru infracțiuni ce atentează la regimul dreptului internațional umanitar. Institutul de Cercetări Juridice și Politice al AȘM./ „Studia universitatis moldaviae,” revistă științifică a Universității de Stat din Moldova, 2013, nr. 8(68), p. 170-178.
3. Елизарова И. А. Международно-правовые иммунитеты и освобождение от уголовной ответственности. [On-line]: <[http://superinf.ru/view\\_helpstud.php?id=1306](http://superinf.ru/view_helpstud.php?id=1306)>.
4. Кибальник А. Г. Обстоятельства, исключющие ответственность в современном международном уголовном праве. În: «Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права», № 4, 2013. [On-line]: <<http://cj.isea.ru/pdf.asp?id=18636>>.
5. Statutul Curții Penale Internaționale, adoptat la Roma la 17 iulie 1998, ratificat de Republica Moldova la 9 septembrie 2010, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 190 din 29 septembrie 2010. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=doc&lang=1&id=336126>>.
6. Codul penal al Republicii Moldova. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74 din 14.04.2009.
7. Crețu V. Drept internațional public. Ediția a IV-a. Editura Fundației România de Măine. București, 2006, 344 p.

# PROVOCĂRILE REFORMEI PARLAMENTARE DIN REPUBLICA MOLDOVA ȘI EXERCIȚIUL DEMOCRATIC EUROPEAN

**Vasile ANDRIEȘ,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

## RÉSUMÉ

*Depuis son indépendance, la Moldavie a connue plusieurs crises politiques. Certains ont conduit à des changements de gouvernement, les autres - aux modifications du système politique. Sans doute, les institutions politiques ne fonctionnent comme il faut, et les changements ont été non essentiels. Actuellement, nous sommes dans une nouvelle phase de la réforme, qui, selon les auteurs, aurait mis la base des transformations qualitatives. Au-delà, des changements de l'institution présidentielle, sont proposés des réformes dans le domaine de l'institution législative.*

*Nous avons jugé approprié d'examiner les dispositions à l'égard du Parlement. À cet égard, nous sommes tentés de constater que certaines dispositions sont populistes et non fondées, tandis que les autres, importantes, n'étaient pas mis en évidence. C'est pourquoi, le sujet est axé sur l'analyse de la stabilité du pouvoir législatif et exécutif.*

În anul 2000, au intervenit modificări în Constituția Republicii Moldova, calificate de către specialiști ca o victorie a parlamentarismului în raport cu prezidențialismul, de altfel unică în spațiul CSI. Totodată, se recunoaște că reforma a fost una cosmetică, dictată de circumstanțele politice. Actualmente, suntem în pragul unei noi reforme constituționale, la fel de conjunctură.

Astfel, Curtea Constituțională a pronunțat avizul asupra inițiativei civice de revizuire a articolelor 60, 70, 78 și 89 din Constituția Republicii Moldova prin referendum republican, a cărui esență este exprimată prin următoarele rezumate:

1. Excluderea inviolabilității parlamentare. Se abrogă prevederea potrivit căreia „deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat, cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată fără încuviințarea Parlamentului, după ascultarea sa”.

2. Reducerea numărului deputaților în Parlament de la 101 la 71 de deputați.

3. Revenirea la alegerea Președintelui Republicii Moldova prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Se propune înlocuirea actualei reglementări, care prevede că Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament cu votul a trei cincimi din numărul deputaților aleși.

4. Revenirea la instituția suspendării din funcție a Președintelui Republicii Moldova de către Parlament și demiterea acestuia prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Astfel, suspendarea Președintelui Republicii Moldova se va produce în cazul săvârșirii unor fapte grave prin care se încalcă prevederile Constituției, după consultarea Curții Constituționale. Suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova, inițiată de, cel puțin, o treime din numărul deputaților și susținută de majoritatea deputaților, va fi obligatoriu urmată de un referendum, prin intermediul căruia cetățenii Republicii Moldova se vor pronunța pe marginea demiterii Președintelui. Propunerea vizează înlocuirea actualei reglementări, care prevede că Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși.

Pe motiv că studiul este limitat atât în volum, cât și în gama problemelor de abordare, vom insista asupra examinării unor aspecte legate de reformarea instituției legislativului.

Astfel, **primul subiect** vizează retragerea imunității parlamentare, fiind o temă controversată atât în știința juridică, cât și cea politică. Potrivit *Legii despre statutul deputatului în Parlament* din 1994, (1) deputatul nu poate fi reținut, arestat, percheziționat cu excepția cazurilor de infracțiune flagrantă, sau trimis în judecată pe cauză penală ori contravențională fără încuviințarea prealabilă a Parlamentului după ascultarea sa. (2) Cererea la reținere, arest, percheziție sau trimitere în judecată penală ori contravențională este adresată Președintelui Parlamentului de către Procurorul General. Președintele Parlamentului o aduce la cunoștință deputaților în ședință publică în, cel mult, 7 zile de la parvenirea acesteia și o trimite de îndată

spre examinare Comisiei juridice, pentru numiri și imunități, care în, cel mult, 15 zile va constata existența unor motive temeinice pentru aprobarea cererii. Hotărârea comisiei este adoptată prin votul secret a, cel puțin, jumătate plus unu din membrii săi. [1]

În esență, considerăm că prezenta Lege se conformează principiilor democratice. Examinând legislația europeană, constatăm că retragerea imunității (în anumite circumstanțe), poate fi decisă printr-o formulă mai simplistă, și anume de către Biroul Parlamentului. În plus, sunt foarte bine definite motivele și condițiile insolvabilității mandatului. Prin urmare, revendicarea în cauză urmează a fi asociată de argumente explicite și definirea condițiilor concrete de punere sub acuzare a deputatului.

În cazul Republicii Moldova, efectele modificării pot fi contradictorii:

- parlamentarul nu poate fi protejat de lege în condițiile „statului capturat,” fiind supus unor presiuni din partea organelor de ocrotire a normelor de drept;
- parlamentarul poate fi tras mai lesne la răspundere pentru acte de corupție, fraude fiscale, deturnări de fonduri, protecționism etc.

Cel de **al doilea subiect**, vizează reducerea numărului deputaților de la 101 la 71. Exponenții intenției acestei modificări argumentează prin numărul mare de parlamentari și, respectiv, cheltuielile financiare majore. Considerăm că, în mare parte, motivațiile sunt populiste, fiind orientate spre asigurarea rezultatelor pozitive ale referendumului.

Referindu-ne la experiența parlamentară a UE, menționăm că există țări mari, medii și mici. Conform principiului organizării teritorial-politice, se divizează în state unitare, federale și regionale. Prin urmare, în funcție de particularități, 14 s-au dotat cu legislative monocamerale și 14 – cu bicamerale, respectiv, diverse sisteme electorale. Numărul parlamentarilor variază de la 60 (Luxemburg) la 651 (Marea Britanie).

Este evident că în statele cu un număr mai mare de populație, *nivelul reprezentativității\** deputaților este mai înalt: 131.929 locuitori per mandat în RFG; 112.779 – în Franța; 95.488 – în Italia; 94.602 – în Marea Britanie. În plus, contează și alte aspecte ale arhitecturii instituționale. În state federale sau descentralizate există mai multe niveluri de reprezentare: parlamente regionale care nu trebuie confundate cu structurile autorităților administrației locale, și ele alese. Astfel, Austria, Belgia și Germania au parlamente bicamerale, dar și legislative la nivelul fiecărui subiect federal, iar în Marea Britanie, după devoluție, Scoția are propriul parlament.

În ceea ce privește țările mici, datele sunt următoarele: Malta – 5.994 locuitori per mandat; Luxemburg – 8.225; Cipru – 13.457; Estonia – 13.271; Slovenia – 22.815; Letonia – 22.315; Lituania – 25.214; Irlanda – 26.867.[2] Prin urmare, în cadrul acestor democrații, *gradul reprezentativității* este mai înalt. Actualmente, în țara noastră, unui mandat de deputat îi revin circa 35 mii de locuitori. În cazul modificării Constituției, nivelul reprezentativității ar crește la circa 50 de mii de locuitori, apropiindu-se de statele cu un număr mediu de populație.

Andrew Rehfeld, unul dintre cei mai apreciați experți în domeniul reprezentării intereselor teritoriale, estima norma ideală de reprezentare la 10.000 de cetățeni. [3]\*\* Deși, calculat în funcție de populație, *nivelul de reprezentare* nu poate crește extrem de mult în statele mai mici pentru că ar periclita asigurarea reprezentativității și, de asemenea, a calității activității parlamentare.

În primul rând, este vorba despre necesitatea de a avea un număr de parlamentari și comisii parlamentare suficient de mare pentru a facilita specializarea legislativă. De exemplu, actualmente, în cadrul Parlamentului Republicii Moldova activează nouă comisii permanente, regroupând de la 10 la 12 deputați și care reprezintă fracțiunile parlamentare. Pe motiv că (în mod normal), proiectele se elaborează de către comisii, șansele opoziției la nivel inițial sporesc în contextul unei componente mai largi, la fel ca și nivelul profesionalismului celor delegați. Mai mult decât atât există comisii de anchetă, delegații parlamentare, comitete de colaborare etc.

De asemenea, prin reducerea numărului de parlamentari, va crește numărul de voturi necesar unui membru să acceadă în Parlament, ceea ce va permite doar partidelor mari să-și trimită reprezentanții în forul ce reprezintă voința poporului. În plus, un parlament mai mic va fi mai lesne de controlat în condițiile în care se afirmă că deputații sunt achiziționați sau șantajați de către oligarhi. Finalmente, va avea o capacitate de control scăzută asupra celorlalte puteri din stat, afectând însuși procesul democratic.

**O altă problemă** ce ține de funcționarea eficientă a legislativului, dar care nu a fost abordată de către forumul civic, însă, în opinia noastră, este extrem de importantă, se referă la fenomenul schimbării afilierii

politice, sau migrației politice, sau „traversarea parchetului”, sau (mai actualizat) a nomadismului politic. Recunoaștem, că în practica politică este la fel de vechi ca și regimul democratic reprezentativ. De fapt, expresia „traversarea parchetului” a și fost preluată literalmente de la britanici, când deputații camerei comunelor a unei formațiuni traversau parchetul, trecând în tabăra adversă.

Din aceste considerente, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a și abordat problema în cauză. [4] Potrivit raportului prezentat, în Grecia și Italia, în perioada 1996 -2000, cel puțin, o pătrime din deputați și-au schimbat afilierea. În România – 8%, iar în Republica Cehă – 12% din deputații perioadei 2009-2012 și-au schimbat coloratura politică. În Ucraina, în perioada 1998 – 2004, circa 60% din parlamentari au practicat migrația, deseori revenind la formațiunea de origine. Evident, raportul nu a trecut cu vederea nici situația din Republica Moldova, catalogând în mod diferit *nomazii*.

Prin urmare, întrebarea este foarte echivocă și retorică to be or not to be, adică pot aleșii să-și modifice afilierea în anumite condiții, și care ar fi ele, sau nu. În acest sens există o întreagă polemologie juridico-politologică, variind de la abordările suveranității populare și finalizând cu teoria democrației participative sau celei consociaționale. Astfel, constituționaliștii afirmă că deputatul obține mandatul de la popor, fiind responsabil în fața acestuia. La fel, din punct de vedere teoretic, doar cetățenii sunt capabili să aprobe sau dezaprobe unul sau alt candidat, în condițiile reafilierii sale politice. Susținem întru totul această poziție.

Însă practica politică demonstrează faptul că marea majoritate a parlamentarilor sunt aleși în baza listelor de partid, acestea fiind distinse prin figuri proeminente (contează primii 3-10 personalități) și nu în baza ideologiilor sau programelor electorale. Potrivit lui K. Heidar et R. Koole, în cazul în care deputatul este determinat să devieze de la linia partidului, conducerea poate aplica tactica „biciului și a zăhărelului”. [5]

Este vorba despre stimularea sau marginalizarea parlamentarului. În acest sens, ne ciocnim de probleme de ordin deontologic, conflict de interese, valoric, sau personal. Mai mult decât atât, raționamentele nomadismului politic pot fi și de alt ordin: achiziționarea, șantajul, intimidarea etc.

Revenind la Consiliul Europei, menționăm că *Raportul* examinat conține și prevederi concrete în domeniul combaterii nomadismului politic, inclusiv prezentând anumite practici:

- obligativitatea parlamentarilor nomazi de a se declara independenți și neafilierea lor la o fracțiune sau grup politic (Belgia, Bosnia-Herțegovina, Bulgaria, Estonia);
- pierderea anumitor drepturi și privilegii, inclusiv de participare în cadrul comisiilor, dar și de suport material;
- în Irlanda, deputatul care a părăsit un grup parlamentar, este lipsit de dreptul de a se pronunța în privința actului de guvernare;
- în Suedia, deputații rebeli nu au dreptul să constituie un grup parlamentar sau, dacă este creat neformal, nu beneficiază de finanțare;
- în majoritatea statelor, migranții politici pierd statutul de reprezentanți în comisiile sau comitetele de colaborare internațională.

Evident, că cea mai drastică pedeapsă, practică în unele țări din Africa și America Latină, constă în retragerea mandatului și substituirea cu un alt candidat. În perioada 1996-1997, pe agenda de lucru a legislativului moldovenesc a figurat subiectul retragerii mandatului de deputat în condițiile părăsirii formațiunii.\*\*\* Intenția nu a fost finalizată din cauza criticilor din partea Consiliului Europei. Actualmente, considerăm oportună reluarea ideii, în special în condițiile migrațiilor masive și reconfigurării majorității parlamentare, dictată de achiziționarea sau șantajul membrilor de partid.

**O provocare majoră** la adresa funcționalității sistemului politic moldovenesc și care nu poate fi depășită doar prin modalitatea alegerii șefului statului (inclusiv prin acordarea unor atribuții extinse) constă în asigurarea stabilității executivului. În acest sens, ne referim la una dintre carențele de bază ale modelului consociațional nefuncțional, precum instabilitatea executivului, condiționată de dominarea sau tutela excesivă a legislativului.

În practica politică, problema a fost soluționată prin introducerea modelului *parlamentarismului raționalizat*, adoptat de RFG. În linii mari, presupune implicarea unor proceduri mai complicate în vederea demisionării Guvernului federal. Astfel, cancelarul poate fi demis doar în condițiile în care rezoluția legislativului conține două prevederi:

- adoptarea moțiunii de cenzură la adresa premierului în exercițiu;
- propunerea candidaturii noului premier.



În realitate, astfel de situație s-a produs doar o singură dată în istoria postbelică a Germaniei (1982). În plus, primul-ministru este abilitat și cu dreptul votului constructiv de neîncredere, somând în anumite situații Bundestagul, inclusiv prin dreptul de adresare către președinte cu privire la dizolvarea camerei inferioare.

Considerăm că în condițiile adoptării acestui mecanism, care echilibrează raporturile dintre puterea legislativă și cea executivă, Guvernul Republicii Moldova ar fi capabil să obțină o mai mare autonomie. În calitate de argument servește criza politică, provocată de demiterea Guvernului Streleț și imposibilitatea alegerii unui nou cabinet. Astfel, timp de trei luni (inclusiv 2 de la finele anului astronomic și bugetar), țara s-a aflat în guvernare interimară. Prin urmare, s-a creat un vacuum de putere, aprofundând criza social-economică. În același context, menționăm că în cadrul mai multor regimuri parlamentare, deputatul desemnat în funcția ministerială, dar care în baza unei moțiuni de cenzură și-a pierdut postul, reia mandatul parlamentar. Astfel, actorul nu este scos în afara jocului politic, participând la procesul decizional în cadrul legislativului. El continuă să fie persoană publică, beneficiind de mai multe drepturi și imunități politice. Mai mult decât atât, liderii de partid, accedând la funcții ministeriale, nu sunt legați de fotoliul guvernamental.

În situația Republicii Moldova este vorba de V. Filat care, în urma demisionării din martie 2013, a fost marginalizat în calitate de lider politic; sau V. Streleț, care a ocupat funcția de președinte al fracțiunii PLDM, iar în rezultatul moțiunii de cenzură a dispărut de pe arena publică.

Reieșind din cele expuse, **recomandăm** următoarele:

1. Numărul deputaților urmează să rămână la 101, considerat relevant atât în sensul nivelului, cât și al gradului reprezentativității.

2. Introducerea în Regulamentul Parlamentului Republicii Moldova, precum și în Legea cu privire la statutul deputatului, a responsabilității deputaților în raport cu formațiunea în baza căreia au fost aleși, inclusiv clauza revocării politice.

3. Stabilirea și introducerea mecanismului parlamentarismului raționalizat prin complicarea procedurii moțiunii de cenzură.

4. Revenirea miniștrilor, desemnați din rândul deputaților, în funcția de parlamentar în urma demiterii guvernului.

#### NOTE

\* Este necesar să introducem o claritate, în contextul operării cu două noțiuni, în aparență similare: *nivelul reprezentativității*, care reflectă numărul maxim de alegători per mandat, referindu-se la dimensiunea cantitativă; *gradul reprezentativității*, care reflectă numărul minim de alegători, implicând dimensiunea calitativă. Prin urmare, în condițiile în care un ales reprezintă peste 100.000 de cetățeni, dispune de un mandat mai valoros, dar este mai distanțat de alegători. Dimpotrivă, legitimitatea scade în cazul alegerii de către 5.000 de cetățeni, dar gradul de apropiere de nevoile lor este mai sporit. Deși, în opinia noastră, nici acest exemplu nu poate fi relevant decât în condițiile circumscripțiilor uninominale.

\*\* Remarcăm că se face referință la numărul locuitorilor și nu al cetățenilor cu drept de vot.

\*\*\* Este perioada confruntării PDAM cu Lucinschi și primele manifestări ale nomadismului. Pe de altă parte, Snegur, la fel, își croiește Partidul Renașterii și Concilierii.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 39 din 07.04.1994 despre statutul deputatului în Parlament. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 59-61, din 15 aprilie 2005, art. 10.
2. Chiscop C. Șapte argumente împotriva unicameralismului și a reducerii numărului de parlamentari, <<http://www.fes.ro/media/images/publications/Argumente.pdf>>.
3. Rehfeld A. The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 164.
4. Rapport: Le changement d'affiliation politique postélectoral des membres et ses répercussions sur la composition des délégations nationales.// „Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,” Doc. 13666, 12 janvier 2015.
5. Kędzia Z., Hauser A. L'emprise des partis politiques sur le mandat parlementaire.// „Bureau de l'Observateur permanent de l'Union interparlementaire auprès des Nations Unies,” Geneve, 2011, p. 8.



## APLICAREA MEDIERII ÎN SOLUȚIONAREA TIPURILOR DE CONFLICTE CARACTERISTICE ACTIVITĂȚII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

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

### SUMMARY

*Mediation enforcement in public administration activity has a wide range of characteristics. These features are related to the status of public official; professional ethics; cooperation between public authorities and beneficiaries; necessity of conflict prevention and resolution, as well as the officials' involvement in the activity of public institutions. These peculiarities establish the types of conflicts and a specific mediation procedure, aimed at balance, professionalism, and special training in the conflict prevention and resolution field.*

Două orientări majore care afectează astăzi multe țări au intensificat procesul de reevaluare a conceptului de promovare a medierii la nivel național. Prima militează pentru o deschidere și fluiditate a interacțiunilor care reclamă promovarea medierii prin mediatori profesioniști, specializați în domenii diferite. Cea de-a doua oferă funcționarilor publici, printr-o instruire în domeniul medierii, să preîntâmpine sau să gestioneze unele dispute sau conflicte posibile în activitatea administrativă. Abordarea medierii profesioniste sau a instruirii funcționarului public în vederea aplicării acestui mecanism în activitatea publică se încadrează perfect în conceptul actual de management al calității administrative. [4, p. 67-70]

Actualmente, există o multitudine de noțiuni atribuite conflictului, dar toate invocă la baza acestuia o neînțelegere, o ciocnire de interese, un dezacord, un antagonism, o dezaprobare, un litigiu sau un diferend. Conflictele pot să apară între părți care urmăresc același obiectiv sau între părți care au interese foarte diferite. Datorită unei game variate de factori, inclusiv a mijloacelor de comunicare și a interacțiunilor *cetățean-funcționar public - alți beneficiari*, se poate afirma fără echivoc, că în fapt conflictul în comunicare este inevitabil.

Medierea poate răspunde provocărilor reformatoare ale sistemului administrativ, gradului sporit de democratizare, lipsei unei culturi juridice în societate, dar impune o adaptare a strategiilor, tehnicilor și tacticilor de lucru, în contextul actual de activitate a administrației publice și la particularitățile specifice acestui domeniu. Una dintre particularități este legată de *statutul funcționarului public și limitele de etică și deontologie profesională ale funcționarilor publici*, statut ce delimitează instituțional responsabilitățile elementului uman în cadrul unui sistem administrativ, pentru ca acesta să poată deveni funcțional, responsabil și eficient. [1, art.3-8]

*Obligația autorităților publice de a coopera cu beneficiarii* este în prezent o atribuție a autorităților publice care asigură respectul față de cetățean, singur sau organizat în diferite forme de activitate. Participarea la mediere a unei autorități publice este recomandată de către UE, drept o inițiativă ce reflectă costuri reduse în bugetul autorității publice.

O altă particularitate a aplicării medierii în soluționarea conflictelor în cadrul administrației publice, este *necesitatea soluționării/preîntâmpinării rapide a conflictului prin economisirea timpului*. Această particularitate este legată în mare parte de statutul funcționarului public și necesitatea depășirii situației conflictuale profesionist în limite de timp. [5, p. 44]

Particularitățile organizării și funcționării administrației publice și-au lăsat amprenta asupra tuturor caracteristicilor legate de apariția și evoluția conflictelor din cadrul acesteia. Cauzele acestor conflicte sunt: *politizarea administrației publice, arbitraritatea și rigiditatea, supunerea unei inerții ale unei societăți birocratice moștenite din sistemul totalitar, instabilitatea și lipsa continuității în acțiunile reformatoare inițiate*.

Aceste cauze dau naștere unei vaste tipologii de conflicte în activitatea administrației publice. Conflictele posibile în activitatea administrației publice pot fi împărțite în trei categorii: *de impact, de*

*competență și de interes.* În general, termenul *conflict* exprimă un blocaj al mecanismelor de luare a deciziilor, de către autoritățile administrației publice, impunând anumite dificultăți la alegerea soluțiilor. Condițiile de apariție a conflictelor, rezultatelor lor și a reacțiilor părților implicate în conflict la acestea, pornesc de la trei fenomene conflictuale: *conflicte generate de raporturile dintre autoritățile de stat și autoritățile locale*; *conflicte generate de raporturile dintre autoritățile administrației publice locale*; *conflicte generate de persoane fizice sau juridice bazate pe luarea unei decizii prin care este vizată persoana*. Evaluarea și diagnosticarea acestor fenomene conflictuale *după sursele ce le alimentează* au scos la iveală următoarele tipuri de conflicte: *conflicte ce vizează legalitatea* (posibile între APC și APL, prin influențarea la maximum a autorităților locale la luarea deciziilor; căutarea unor pârgii de slăbire a puterii APL; acțiunile APL de a obține interese din domenii ce aparțin statului etc.); *conflicte de competență* (cadru juridic imperfect, ambiguități, mecanismul imperfect de aplicare, lipsa acoperirii financiare, lipsa voinței politice). Conexiunile politice pe linie de partid, relațiile personale, apartenența politică impun APL să prezinte un grad scăzut de responsabilitate în fața publicului, în utilizarea resurselor și adaptarea acestora la nevoile locale; ineficiența deciziilor la nivel de descentralizare financiară (nerespectarea principiului echității la transferuri, îi afectează pe acei care sporesc bugetele locale prin inițiative proprii); *conflicte de competențe suprapuse sau lipsite de acoperire* (oferirea spațiilor locative pentru funcționari, militari, polițiști; amenajarea teritoriului; probleme de mediu etc.); *conflictul de interes*, ce se referă la preferințe diferite ale actorilor pentru opțiuni, variante sau situații arbitrare în care unele decizii pot influența interesul unei persoane sau cercul său apropiat (favorizarea în posturi; gestionarea părtinitoare a sectoarelor cu profit etc.); *conflictele de muncă în instituțiile administrației publice* (conflicte între superiori și subalterni, cauzate de delimitarea competențelor profesionale, demiterea din funcție, promovarea în funcție; ieșirea și revenirea din concedii etc.) *conflictele dintre administrația publică și persoanele fizice sau juridice (private)*: pe chestiuni de coabitare, concurență (dispute de vecinătate); dispute între locatari și administrația blocurilor; dispute între cetățeni și regiile autonome; disputele publice, dispute între cetățeni sau asociații obștești și autorități publice locale pe chestiuni de politici și decizii publice locale; contracte de locațiune a imobilelor ce aparțin administrației publice; aflarea în gestiune a spațiilor publice; parteneriate publice-private; conflicte legate de promovarea dreptului la informare a agentului economic; promovarea transparenței decizionale; prestarea de servicii publice; încălcări sau abuzuri ale agenților economici ce țin de competența administrației publice etc. Posibilitatea inițierii unui conflict la ghișeu unei instituții publice de către un cetățean nemulțumit de termenele executării serviciului, calitatea sau forma acestuia nu numai că este posibilă, dar este iminentă în condițiile plurității opiniilor, a democrației și a lipsei de cultură generală sau juridică.

Toate aceste conflicte pot fi clasificate din punctul de vedere al esenței, în *conflicte de substanță*, când se urmărește atingerea propriilor scopuri prin metode politice sau administrative, iar soluțiile sunt orientate spre obiectivele ce permit realizarea unui consens și *conflicte afective*, care se referă la raporturile politice, fiind generate de stări emoționale: suspiciune, ostilitate, tensiune socială etc. Aceste conflicte pot fi, la rândul lor, clasificate *după nivelul de manifestare*, drept *conflictele interpersonale (intergrupale)*, cunoscute și drept *conflicte consensuale* sau drept o competiție pentru resurse limitate. În dinamica lor de evoluție, ele pot trece din *conflicte intragrup* în *conflicte intergrupuri*. [3, p. 11-35] Acest tip de conflicte pot fi atribuite fiecărui colectiv de muncă, fiind cauzate de concurența între angajați, îndeplinirea obligațiilor de funcție sau alte motive de comunicare. Acest fapt nu exclude posibilitatea prezenței unor conflicte *intrapersonale*. La acest nivel conflictul apare în cadrul personalității unui individ. Sursele de conflict pot include idei, gânduri, emoții, valori, predispoziții sau obiective care intră în conflict unele cu altele. În funcție de sursa și originea acestui tip de conflict, acest domeniu este studiat în mod tradițional de diferite domenii ale psihologiei, de la psihologia cognitivă, psihanaliză, teoria personalității, la psihologia clinică specializată.

O altă clasificare este cea de analiză a conflictului *după relațiile dintre părți*. După puterea relativă a părților ce intră în procesul conflictual, sunt definite *conflicte simetrice*, în care relațiile dintre părți sunt relativ similare, și *conflicte asimetrice*, între părți care au pondere diferită. Aici rădăcina conflictului se găsește nu în probleme sau aspecte specifice care pot diviza părțile, ci în structura a ceea ce sunt grupurile și din relațiile stabilite între părți. Se pare că această structură de roluri și relații nu poate fi schimbată fără izbucnirea unui conflict. Teoria clasică a soluționării conflictelor a fost aplicată preponderent la conflicte

simetrice. Pentru medierea conflictelor asimetrice se recomandă o strategie, tehnică și o tactică specială, ce ar permite schimbarea structurii conflictului, transformând-o în *câștig-câștig* pentru ambele părți. Rolul mediatorului este de a asista părțile la această transformare și, dacă este necesar, de a se implica în confruntarea actorului puternic. Aceasta înseamnă transformarea relațiilor nonpașnice și neechilibrate în relații dinamice și pașnice.

O altă tipologie importantă legată de *criteriul principal este durata conflictului*. Astfel se face distincția între *conflicte de termen scurt* și *conflicte de termen lung*. Conflictele de termen scurt pot fi soluționate relativ ușor prin unele abilități de mediere (de aceea sunt cunoscute și cu numele de *dispute*), iar conflictele de termen lung rezistă soluționării și implică, de obicei, probleme intangibile, care nu pot fi soluționate ușor. În mod tipic, conflictele de termen scurt sau disputele implică interese ce pot fi mediate. Aceasta înseamnă că este posibil să se găsească o soluție care să satisfacă interesele fiecărei părți, cel puțin, parțial. După mediere fiecare parte ar putea să facă și ceva ce nu ar fi dorit să facă, dar obțin, în schimb, elementele pentru care au căzut de acord să încheie disputa. Conflictele de termen lung (ireconciliabile) implică aspecte inegociabile. Ele pot implica diferențe valorice fundamentale, probleme distributive extreme (se împart resurse atât de importante, încât conflictul devine o problemă de viață sau de moarte - concretă sau la nivel simbolic), sau sunt conflicte legate de cine domină pe cine. Nevoile fundamentale de securitate, identitate și recunoaștere declanșează deseori astfel de conflicte. Acest tip de conflicte impune aplicarea medierii specializate pentru depășirea unor probleme de escaladare.

Autoarele Helena Cornelius și Shoshana Faire propun o altă tipologie a conflictelor *în funcție de gradul de intensitate al interacțiunii conflictuale*. Cele două autoare identifică astfel următoarele tipuri de conflicte: *disconfortul* (sentiment intuitiv că ceva nu e în ordine), *incidentele* (identificarea indiciilor care arată că părțile sunt în conflict), *neînțelegera*, *tensiunea* și *criza*. [2, p. 80-89]

În ceea ce privește forma de desfășurare a conflictului, putem deosebi *conflicte latente* și *conflicte manifeste*. Cele latente, deși există, nu se declară și nu se manifestă deschis. Din perspectivă interacționistă, nu toate conflictele pot fi considerate bune. În funcție de rezultatele obținute, ele pot fi clasificate în *conflicte funcționale/construcitive* și *disfuncționale/distructive*. Cele funcționale, deseori susțin obiectivele, îmbunătățesc performanțele în activitate, iar cele disfuncționale o blochează, de exemplu, blocarea activității actuale a Consiliului local al municipiului.

Din cele expuse, constatăm că toate tipurile de conflicte posibile din activitatea administrației publice prezintă o *gamă largă de actori implicați* în acestea: *funcționari sau agenți ce reprezintă autoritățile publice, cetățeni, asociații obștești, reprezentanți ai partidelor politice, profesioniști ai domeniului juridic, agenți economici sau persoane private etc.* Funcționarii publici sunt frecvent implicați în situații de confruntare cu motivațiile și orientările interlocutorilor care îi solicită (cetățeni, asociații obștești, mass-media etc.) și acest fapt impune instruirea acestora în domeniul medierii. Odată cu creșterea responsabilității funcționarului public pentru remedierea greșită a unui conflict cu beneficiarii, se impune aplicarea mecanismelor de aplanare a acestuia.

A crescut la fel *aria de subiecte negociabile: juridice, funciare, economice, fiscale, de echitate socială etc.* Nu poate fi neglijată nici existența unor *elemente sociale* care își lasă amprenta asupra tuturor mecanismelor de dezvoltare: *elementul național, sociopolitic, interetnic etc.*

Acțiunile reformatoare întreprinse în ultimii ani, autonomia locală despre care se discută foarte mult, au oferit acesteia posibilitatea administrației publice de a stabili unele relații proprii de colaborare cu diverși parteneri internaționali sau naționali. Acest aspect a impus necesitatea unor abilități de implicare în diverse negocieri cu reprezentanții organismelor internaționale, funcționarii publici din orașele înrudite, impunerea unui anumit comportament, cunoașterea normelor de protocol, a ritualurilor, uzanțelor acceptate și, alături de ele, abilități în domeniul medierii. Astăzi autoritățile administrației publice activează în condiții de pluripartitism, ce solicită un efort deosebit și o schimbare de strategie în activitate. Funcționarii publici reprezintă și ei diferite partide și organizații, aspect ce contribuie la dublarea sarcinilor pe care și le asumă, apariția ambiguităților, care fac soluționările conflictelor dificile.

Fără a fi un răspuns universal și fără a se substitui cunoașterii practicii administrative, judiciare sau legislației, medierea, fundamentată pe abilități specifice ajută practicienii din instituțiile publice să realizeze rezultate mai bune în prestarea serviciilor publice, în menținerea unui climat favorabil de activitate internă, în reformarea acestui sector. Această metodă alternativă de prevenire și soluționare a conflictelor

permite părților implicate să cunoască mai bine interesele lor diferite, dar și să fie conștiente de obstacolele care le împiedică să încheie acorduri reciproc avantajoase, care să le servească interesele.

### BIBLIOGRAFIE

1. Memoriu explicativ la Recomandarea nr. R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri al statelor-membre ale Consiliului Europei „Privind codurile de conduită pentru funcționarii publici”, adoptată în cea de-a 106-a sesiune la 11 mai 2000. În: <[http://www.cna.md/sites/default/files/recomandarea\\_coduri\\_de\\_cond\\_funct\\_publ\\_rom.pdf](http://www.cna.md/sites/default/files/recomandarea_coduri_de_cond_funct_publ_rom.pdf)>, accesat 31.03.16.
2. Cornelius Helena, Faire Shoshana. Știința rezolvării conflictelor. București, Ed. Știința și Tehnica, 1996, p. 270.
3. Evaluarea și diagnosticarea conflictelor dintre APC și APL de nivelul unu: Studiu de cercetare/ Agenția pentru Susținerea Învățământului Juridic și al Organelor de Drept „Ex Lege”: experți Zubco V., Creangă I., Gurin C. Chișinău: Bons Offices SRL, 2008, p. 96.
4. Matei Lucica, Lazăr Corina – Georgiana. Managementul calității și reforma administrației publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparată.// „Economia teoretică și aplicată,” v. XVII (2011), nr. 4 (557), București, 2011, p. 65-98.
5. Zubco Angela. Instituția medierii - element important în procesul de modernizare a administrației publice și a integrării europene. În: „Teoria și practica administrării publice,” materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională (TPAP-2015), Chișinău, AAP, 22 mai 2015, 481 p.

## CONTROLUL FINANCIAR PUBLIC: CONCEPT, IMPORTANȚĂ ȘI COMPETENȚE

Irina IACUB,

doctor în drept, conferențiar universitar interimar,  
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată

### RÉSUMÉ

*L'étude comprend une analyse de la notion de contrôle des finances publiques, de son importance et de l'autorité principale compétente pour exercer. Une attention particulière est accordée au Concept de contrôle de l'Etat en Moldavie comme un acte législatif important en matière. Il est élucidé et discuté d'un certain nombre de questions qui font ce Concept désuet.*

**Mots-clés:** *contrôle, contrôle financier, contrôle des finances publiques, le contrôle de l'Etat, la Cour des comptes.*

**Conceptul de control financiar public.** Statul, având menirea să funcționeze pentru societate, e obligat, în acest scop, să administreze rațional resursele materiale, nemateriale și financiare naționale. Întrucât aceste resurse sunt întotdeauna limitate, în mod obiectiv a apărut funcția controlului.

Existența controlului financiar este obiectiv determinată și de faptul că finanțelor, ca categorie economică, le este caracteristică nu numai funcția de repartitie, dar și funcția de control [17, p. 73]. Prin urmare, utilizarea finanțelor de către stat, în realizarea obiectivelor stabilite, presupune inevitabil și exercitarea unui control asupra acestui proces [8, p. 37].

În aceeași ordine de idei, unii autori susțin că controlul este un element obligatoriu al procesului de gestionare a resurselor publice, deoarece o asemenea gestionare implică responsabilitate și chiar răspundere față de societate [20, p. 45].

În literatura de specialitate *controlul financiar* mai este numit și *control financiar de stat* sau *control financiar public* [15, p. 939-946], iar în legislație [7] se utilizează și termenul de control de stat. Situația dată este destul de complicată, deoarece fiecare variantă dintre cele menționate își are specificul său, și anume: formula control de stat este prea generală, înglobând toate domeniile de activitate, nu numai cel financiar, iar în cazul *controlului financiar* nu e clar cine îl exercită și asupra cui [8, p. 37].

Ceva mai dificilă pare a fi explicarea utilizării sintagmelor *control financiar de stat* și *control financiar public*. Pentru aceasta, inițial este important de precizat că funcția de control a statului poate fi realizată în două ipostaze: prima, când organele de stat se autocontrolează, acest control fiind determinat ca „intern”; a doua ipostază presupune crearea unui organ specializat independent, cu un statut înalt, menit să evalueze corect și imparțial cât de eficient administrează statul resursele financiare și de altă natură încredințate.

În contextul dat, în literatura de specialitate [21, p. 56] se menționează că noțiunea *control de stat* cuprinde organizarea controlului în interiorul aparatului de stat și al organelor sale (adică presupune auto-controlul), iar *controlul public* cuprinde tot ceea ce se referă la sistemul controlului extern, independent, exercitat asupra activității administrației publice.

Prin urmare, din perspectivă istorică, se poate susține că controlul financiar de stat s-a manifestat doar ca un autocontrol și numai odată cu instituirea Curții de Conturi, controlul financiar a devenit un control extern, exercitat de către societate [1, p. 12].

Luând în considerare subtilitățile enunțate, totuși suntem de părerea că atât formula *control financiar de stat*, cât și cea de *control financiar public* pot fi utilizate cu același sens, deoarece ambele presupun exercitarea controlului asupra utilizării resurselor materiale și financiare publice [8, p. 38].

Așadar, fiind o componentă a controlului economic, *controlul financiar public* are ca obiectiv cunoașterea de către stat (dar și de către societate – e. n.) a modului în care sunt administrate mijloacele materiale și financiare publice, modul de realizare și cheltuire a banului public, asigurarea echilibrului financiar, realizarea eficienței economico-financiare, dezvoltarea economiei naționale [6, p. 136].

În teoria dreptului [15, p. 940], *controlul financiar public* este definit ca reprezentând activitatea organelor de control financiar ale statului împuternicite să examineze, dacă participanții la viața economico-

socială a statului îndeplinesc condițiile legale privind activitatea pe care o desfășoară, raportată la sfera finanțelor publice.

La rândul său, *controlul de stat* este definit ca un control exercitat de stat asupra respectării de către subiecții de drept a legislației în vigoare, asupra raționalității și eficacității administrării mijloacelor financiare publice și gestionării patrimoniului de stat, exprimat printr-un proces de examinare documentară și faptică, permanentă, periodică sau inopinată în vederea constatării și înlăturării abaterilor de la normele legale [2, p. 251].

Pentru a pătrunde în esența *controlului financiar public*, vom preciza că aceasta este reflectată și de sarcinile pe care le îndeplinește. Astfel, o sarcină importantă a acestuia privește asigurarea disciplinei financiare în sfera gestionării resurselor publice, ceea ce presupune verificarea îndeplinirii oportune și depline a obligațiilor ce țin de utilizarea mijloacelor materiale și financiare publice, urmărindu-se, în același timp, și respectarea legislației în vigoare [18, p. 90-91].

Important este că eficacitatea controlului este inseparabilă de răspunderea pentru încălcarea disciplinei financiare, care presupune aplicarea măsurilor financiare și administrative corespunzătoare persoanelor vinovate. În acest sens, se consideră că [22, p. 48] finalitatea controlului depinde nu numai de organizarea acestuia, dar și de natura sancțiunilor aplicate în cazul comiterii abaterilor financiare.

Cu toate acestea, controlul financiar public nu este numai un mijloc de asigurare a legalității și ordinii în activitatea financiară a statului, el are și o influență activă asupra utilizării mai raționale a resurselor financiare publice și asupra înlăturării piedicilor ce stau în fața funcționării optime a verigilor sistemului financiar public (misiune pronunțată mai ales în prezent prin reliefarea *auditului public*).

În fine, e important a sublinia că pentru asigurarea eficacității controlului financiar public e deosebit de necesară clarificarea statutului juridic al organelor de control; reglementarea juridică clară a tuturor aspectelor activităților controlate; determinarea limitelor, metodelor și formelor de realizare a controlului, precum și a volumului de drepturi și obligații, adică a tuturor elementelor care formează mecanismul controlului financiar în general [8, p. 39].

**Concepția controlului de stat în Republica Moldova.** În continuare, dezvoltând unele aspecte referitoare la fundamentele juridice ale controlului financiar public, ne vom reține atenția asupra unui important act legislativ în materie – *Concepția controlului de stat în Republica Moldova* [7] (în continuare *Concepția*). Potrivit acesteia, controlul de stat este un element necesar în activitatea economico-financiară a societății, o verigă a procesului de dirijare a statului, având ca obiectiv principal respectarea și executarea întocmai a legislației. În același timp, ea stabilește tranșant că controlul de stat servește și drept mijloc de asigurare a realizării drepturilor omului [4, p. 9].

De asemenea, conform *Concepției*, controlul își are sorgintea în normele constituționale, care îl orientează asupra asigurării legalității actelor administrative, utilizării efective a resurselor financiare publice, dând o orientare spre reducerea cheltuielilor și folosirea rațională a bunurilor materiale. Important este că *Concepția* prevede o serie de principii care guvernează sfera reglementată. Astfel, potrivit acesteia controlul de stat se exercită și se bazează pe un șir de principii ce asigură legalitatea, corectitudinea, nedivulgarea secretelor ocrotite de lege, colaborarea între organele de control și inevitabilitatea răspunderii în cazurile de încălcare a legislației.

Pe de altă parte, *Concepția* stipulează că finanțele publice și utilizarea domeniului public sunt elemente determinate în efectuarea controlului de stat. În acest sens, controlul urmărește: respectarea legislației în activitatea obiectelor supuse controlului; respectarea executării bugetelor respective, legalității utilizării resurselor bugetare și a valorilor materiale; plata impozitelor și respectarea termenelor de vărsare a lor în bugetele respective; respectarea regulilor financiare și de evidență contabilă; respectarea modurilor de formare și stingere a datoriilor publice.

Referitor la subiecții investiți cu atribuții în domeniu, actul legislativ citat stipulează că controlul de stat este exercitat de către: *Parlament* prin intermediul Curții de Conturi; *Guvern* – prin intermediul Departamentului Control Financiar și Revizie, al Serviciului Fiscal de Stat și al Departamentului Controlului Vamal; *firmele de audit*. Statutul de subiecți ai controlului de stat este atribuit organelor autorităților publice centrale și locale, persoanelor fizice și juridice care desfășoară activitate economico-financiară pe teritoriul țării, precum și instituțiilor de stat ce activează în străinătate. În fine, *Concepția* stabilește că organul suprem al controlului de stat este Curtea de Conturi [7].



Pe cale de consecință *Concepția* conține și o tipologie a controlului financiar public cu totul deosebită. Potrivit acesteia, controlul de stat în țara noastră presupune următoarele forme: *control financiar parlamentar*, *control financiar guvernamental* și *control financiar independent*, fiecare fiind exercitat de instituții specializate.

La o analiză atentă a conținutului Conceptului, suntem nevoiți să constatăm că ea are un conținut controversat. În primul rând, nu e clar ce se definește prin sintagma *control de stat*: controlul asupra administrației publice sau controlul financiar de stat. Dacă e să acceptăm prima variantă, atunci trebuie să menționăm că controlul asupra administrației publice presupune o arie de manifestare mai largă decât controlul economic sau financiar [8, p. 38].

Pe lângă aceasta, în literatura de specialitate [14, p. 77] se indică faptul că în baza principiului separației puterilor, controlul de stat se efectuează de către organele legislative, executive și judiciare în conformitate cu funcțiile pe care le îndeplinesc. În acest sens, crearea unui organ unic de control care ar sta deasupra tuturor ramurilor puterilor ar fi în contradicție cu principiul enunțat. Cât n-ar fi de straniu, organ suprem al controlului de stat este determinat a fi Curtea de Conturi (care, în realitate, exercită doar un control financiar) [8, p. 41].

Astfel, putem deduce că prin sintagma *control de stat* în *Concepție* nu se are în vedere controlul asupra administrației publice în general, ci *controlul financiar de stat*.

Un alt aspect problematic al *Concepției* constă în faptul că controlul de stat parlamentar este prevăzut că se exercită exclusiv prin intermediul Curții de Conturi. În acest sens, considerăm drept eronată această prevedere, deoarece organul legislativ este competent și din nume propriu să desfășoare controale (prin intermediul comisiilor sale specializate). Prin urmare, susținem delimitarea controlului financiar al Parlamentului de cel exercitat de Curtea de Conturi.

În ceea ce privește controlul financiar independent, nu considerăm că poate fi catalogat ca control de stat (după cum se stipulează în *Concepție*), deoarece, chiar dacă admitem antrenarea firmelor de audit în procesul controlului de stat, totuși aceasta se face exclusiv la solicitarea unei autorități publice.

Și o ultimă remarcă la acest capitol, ține de statutul Curții de Conturi stipulat de *Concepție*, și anume cel de *organ suprem al controlului de stat*. În pofida acestui fapt, atât Legea anterioară, cât și cea în vigoare la moment recunosc Curții de Conturi un statut distinct, dar și diferit.

Astfel, în art. 3, alin. (1) din Legea din 1994 [10], Curtea de Conturi era recunoscută ca *organul suprem de control financiar de stat*.

În *Legea Curții de Conturi* din 2008 [9], Curtea de Conturi este determinată a fi „unica autoritate publică a statului care exercită controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public în calitate de *instituție supremă de audit* (e.n.) și este protejată legal de interferența din partea organelor de drept sau cu funcții de control”.

**Concluzionând**, subliniem că, deși elaborarea și adoptarea *Concepției* a fost dictată de necesitatea perfecționării sistemului controlului de stat din țară, totuși, la momentul actual ea este depășită, fapt ce-i reduce considerabil rolul și oportunitatea în procesul de reglementare a relațiilor economico-financiare.

În prezent, Curtea de Conturi reprezintă instituția supremă de audit, care are o misiune ce excede exercitarea strictă a controlului financiar. Cu toate acestea, exercitarea unui astfel de control rămâne a fi un segment important în activitatea sa, fapt ce îi fundamentează un rol deosebit în cadrul sistemului organelor de stat. În acest sens, conchidem:

- Curtea de Conturi, prin controlul financiar pe care îl exercită, asigură buna funcționare a activității economice și acționează sistematic în vederea: cunoașterii modului de respectare a legislației cu caracter economic și financiar; prevenirii abaterilor și deficiențelor; apărării patrimoniului public; stabilirii răspunderii pentru pagube sau nerespectarea disciplinei de gestiune; creșterii eficienței. De asemenea, rolul acestei autorități publice este determinat și de contribuția la buna folosire a mijloacelor materiale și financiare, ea având menirea de a preveni angajarea de cheltuieli fără justificare economică și de a asigura profit sporit în folosirea resurselor materiale, financiare și umane. Astfel, Curtea de Conturi constituie un instrument important de asigurare a respectării ordinii de drept în sfera financiară de către instituții, organizații și cetățeni.

- Natura publică a controlului financiar exercitat sporește importanța Curții, deoarece din această per-

spectivă Curtea reprezintă instituția care asigură cunoașterea atât de către stat, cât și de către societate a modului în care sunt administrate mijloacele materiale și financiare publice, modul de realizare și cheltuire a banului public, contribuind, astfel, la asigurarea echilibrului financiar, la realizarea eficienței economico-financiare, la dezvoltarea economiei naționale și la înfăptuirea progresului social.

- Datorită controlului financiar public exercitat, Curtea ocupă un loc deosebit de important atât în sistemul financiar public al statului, cât și în sistemul de control financiar public, căruia îi asigură o funcționare normală și eficientă, prin aceasta contribuind la desfășurarea în parametri legali a procesului de gestionare a resurselor publice, cu respectarea principiilor economicității și eficacității.

Deci, în opinia noastră, toate momentele expuse fundamentează ideea generală, potrivit căreia Curtea de Conturi reprezintă un important pilon al democrației în cadrul statului de drept, idee care, de altfel, îi și determină locul și rolul important în cadrul statului și în procesul de administrare social-economică eficientă a societății.

### BIBLIOGRAFIE

1. Costachi Gh., Iacub I. Auditul public – o nouă formă a controlului financiar de stat. În: „Revista Națională de Drept,” nr. 6, iunie 2007, p. 11-14.
2. Creangă I. Curs de drept administrativ. Vol. I. Chișinău: Epigraf, 2003, 335 p.
3. Curtea de Conturi a Republicii Moldova. Sesiunea a IV-a a Consiliului conducătorilor organelor supreme de control financiar din statele-membre ale CSI. Chișinău, 2005, 83 p.
4. Curtea de Conturi. Chișinău, 1994, 60 p.
5. Ghiță M. Controlul financiar – componentă a mecanismului economiei de piață. Craiova: Editura Universitaria, 1995, 200 p.
6. Grosu V., Cojocari I. Controlul financiar ca instrument principal de prevenire și combatere a infracțiunilor cu caracter economico-financiar. În: „Probleme de drept în perioada de tranziție,” materialele conferinței științifice din 26 aprilie 2002. Chișinău: Universitatea de Criminologie, 2002, p. 135-140.
7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la Concepția controlului de stat în Republica Moldova, nr. 189-XIII din 19.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6 din 22.09.1994.
8. Iacub I. Locul și rolul Curții de Conturi în cadrul sistemului organelor de stat./ Teză de doctor în drept, Chișinău, 2007, 158 p.
9. Legea Curții de Conturi, nr. 261 din 05.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 237-240 din 31.12.2008
10. Legea Republicii Moldova privind Curtea de Conturi, nr. 312-XIII din 08.12.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7/77 din 02.02.1995 (abrogată).
11. Man A., Golub S. Natura juridică a Curții de Conturi. În: „Studii de drept românesc,” nr. 1-2, an. 14 (47), București, ianuarie-iunie 2002, p. 1-15.
12. Secăreanu C. Sistemul de control financiar public în România. În: Revista „Finanțe, Credit, Contabilitate” nr. 4, 2001, p. 61-63.
13. Secrieru A. Finanțele publice. Chișinău: Editura Epigraf, 2004, 423 p.
14. Sîmboteanu A. Controlul – component de reformare a administrației publice. În: „Administrarea Publică”, nr. 1, Chișinău, 1997, p. 75-84.
15. Smochina A., Valah C. Individualizarea controlului financiar public. Perspective. În: „Funcționarea instituțiilor democratice în statul de drept,” materialele conferinței teoretico-științifice internaționale din 12-26.01.2003. Chișinău: F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2003, p. 939-946.
16. Valah C. Autoritățile publice în exercitarea controlului financiar. Teză de doctor în drept. Chișinău; 2003, 131 p.
17. Văcărel I. Finanțe publice. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2000, 757 p.
18. Емельянов А. С. Финансовое право России. Москва: Былина, 2004, 340 p.
19. Ермилов В. Г. К теории государственного финансового контроля. В: «Финансы» № 2, 2005, p. 62-64.
20. Конюхова Т., Гармаева М., Горева А. Правовое обеспечение финансового контроля в Российской Федерации. В: «Право и экономика», № 4, 2006, p. 45-50.
21. Степашин С. В. Конституционный аудит. Москва: Наука, 2006, 816 p.
22. Финансы. Учебник, под ред. В. В. Ковалева. Москва: ТК Велби, 2003, 634 p.

# EXERCITAREA CONTROLULUI ȘI A SUPRAVEGHERII DE STAT DE CĂTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE CU COMPETENȚE RESTRÂNSE ÎN DOMENIUL RESPECTĂRII LEGISLAȚIEI MUNCII

**Felicia PĂSCĂLUȚĂ,**  
*doctor în drept, lector universitar superior,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*The control is an instrument of determination of the way in which acts at called to realize the provisions of the act, as well as their compliance with the aim of the law getting the execution which was issued. The state control serves as well as a mean of insurance of safety guarantee and to achieve the human rights and freedoms. This control is exercised in accordance with the competence by the state public authorities. At the same time the list of organs of surveillance and control over the observance of labor legislation, consacrated in table of contents of art.371 from CM of RM carriers an indicative caracer in the legislative acts, it may be dedicated to other competent bodies with functions of supervision and control in the mentioned field. The State is obliged to control the labor reports through appropriate organs, in addition these organs need to be formed only of independent employees.*

Administrația publică, în orice societate, reprezintă în esență un instrument al statului indispensabil în atingerea unor deziderate, a unor obiective majore determinate de el, în fapt de realizare a unor valori politice stabilite prin acte juridice, în scopul satisfacerii interesului general, prin acțiunea puterii publice [1].

Controlul este un instrument de determinare a modului în care acționează cel chemat să realizeze prevederile actului, precum și corespunderea acestora cu scopul legii întru executarea căreia a fost emis. Controlul de stat mai servește și ca mijloc de asigurare a garantării și realizării drepturilor și libertăților omului. Acest control este exercitat conform competenței de către autoritățile publice ale statului. În conformitate cu art. 371 din Codul Muncii al Republicii Moldova [2], supravegherea și controlul asupra respectării actelor legislative și a altor acte normative ce conțin norme de dreptul muncii, a contractelor colective de muncă și convențiilor colective la toate unitățile sunt exercitate de: a) Inspectoratul de Stat al Muncii; b) Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice; c) Ministerul Economiei; d) Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale; e) alte organe abilitate cu funcții de supraveghere și control în conformitate cu legea (Inspectoratul Energetic de Stat, Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice ș. a.); f) sindicatele. Aceste autorități publice cu atribuții de supraveghere și control asupra respectării legislației muncii pot fi clasificate în două mari categorii: a) *organe cu competențe generale în acest sens* (Inspectoratul de Stat al Muncii ș. a.); b) *organe cu competențe restrânse*, cum ar fi: Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale [3, 4, 5] ș. a. În ceea ce privește ultima categorie de autorități, se impune o precizare că aceste autorități exercită controlul de stat în domenii foarte înguste ce vizează respectarea actelor legislative și a altor acte normative ce conțin norme de dreptul muncii. Totodată, lista organelor de supraveghere și control asupra respectării legislației muncii, consacrată în cuprinsul art. 371 din Codul Muncii al Republicii Moldova, poartă un caracter orientativ, în actele legislative putând fi consacrate și alte organe abilitate cu funcții de supraveghere și control în domeniul enunțat.

Luând în considerare cadrul legal existent, trebuie să atragem atenția asupra misiunii deosebite a Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei în domeniul securității și sănătății în muncă. Astfel, potrivit pct. 2 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 691 din 17 noiembrie 2009 [6], Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei este organul central de specialitate al administrației publice, subordonat Guvernului Republicii Moldova, care este abilitat să elaboreze, promoveze și să asigure realizarea politicii statului în următoarele domenii: raporturi de muncă; retribuirea muncii; sănătatea și

securitatea în muncă; dezvoltarea resurselor umane și ocuparea forței de muncă, inclusiv orientarea și formarea profesională a populației; parteneriat social; asigurări sociale și asistență socială ș. a.

În conformitate cu dispozițiile pct. 6 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, Ministerului în cauză îi revin, în domeniul sănătății și securității în muncă, următoarele atribuții: a) elaborează și promovează proiecte de acte normative în domeniul sănătății și securității în muncă, asigură corespunderea proiectelor elaborate cu prevederile concepțiilor, strategiilor, programelor și planurilor naționale; b) prezintă propuneri de perfecționare a legislației în domeniul vizat și efectuează transpunerea în legislația națională a directivelor Uniunii Europene în domeniul securității și sănătății în muncă; c) controlează și asigură respectarea prevederilor Legii securității și sănătății în muncă în ramurile economiei naționale prin intermediul Inspectoratului de Stat al Muncii; d) recepționează, sistematizează și analizează informația privind respectarea legislației muncii, inclusiv a dispozițiilor legale privind condițiile de muncă și de salarizare și elaborează, în baza acesteia, prognozele și recomandările necesare; e) examinează contestațiile depuse împotriva măsurilor aplicate de Inspectoratul de Stat al Muncii.

În art. 7, alin. (2) din Legea securității și sănătății în muncă nr. 186-XVI din 10 iulie 2008 sunt consfințite și alte atribuții ale Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei în domeniul supus analizei, și anume: 1) asigură monitorizarea aplicării legislației privind securitatea și sănătatea în muncă; 2) organizează elaborarea instrucțiunilor-cadru de securitate și sănătate în muncă pentru anumite ocupații sau pentru desfășurarea unor lucrări complexe; 3) avizează proiectele de instrucțiuni-cadru de securitate și sănătate în muncă; 4) asigură publicarea anuală a informației privind măsurile luate în realizarea politicii statului în domeniul securității și sănătății în muncă, privind accidentele de muncă și bolile profesionale; 5) asigură întreținerea de legături cu rețeaua internațională de informare în domeniul securității și sănătății în muncă; 6) reprezintă statul în relațiile internaționale în domeniul securității și sănătății în muncă.

Un alt organ central de specialitate al administrației publice, cu atribuții importante în domeniul securității și sănătății în muncă, este Ministerul Sănătății al Republicii Moldova. În acest sens, menționăm că, potrivit pct. 5 din Regulamentul privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 397 din 31.05.2011 [7], misiunea Ministerului Sănătății este îmbunătățirea sănătății publice prin consolidarea sistemului de sănătate, asigurarea accesului echitabil la servicii de sănătate de calitate și cost-eficiență, protecția împotriva riscurilor financiare asociate cu serviciile de sănătate, îmbunătățirea receptivității sistemului la necesitățile, preferințele și așteptările adecvate ale populației, precum și susținerea și promovarea intervențiilor de prevenție, protecție, promovare a sănătății și prin oferirea posibilităților de alegere a unui mod de viață sănătos. În domeniul securității și sănătății în muncă, Ministerului Sănătății îi revin următoarele atribuții cu caracter specific: 1) analizează, monitorizează și evaluează politicile publice elaborate, examinează multilateral impactul social, economic, financiar etc. al acestora, evaluează riscurile pentru sănătate în raport cu determinanții stării de sănătate: factori sociali, economici, comportamentali, biologici și de mediu relevanți; 2) asigură condiții pentru participarea societății civile și a partenerilor sociali din domeniu în procesul elaborării, analizei, monitorizării și evaluării politicilor publice elaborate de Minister; 3) coordonează, în condițiile legii, asistența medicală de recuperare și asistența medicală acordată de instituțiile balneosanatoriale și organizează controlul asistenței medicale în instituțiile balneosanatoriale; 4) elaborează și coordonează implementarea politicilor publice în domeniul supravegherii de stat a sănătății publice, la nivel național și local, colaborează cu reprezentanții autorităților administrației publice centrale și locale, ai societății civile, precum și cu mass-media, în scopul prevenirii îmbolnăvirilor, protecției și promovării sănătății; 5) asigură, prin intermediul instituțiilor din subordine, identificarea, evaluarea și comunicarea riscurilor pentru sănătate, asigură managementul acestor riscuri, prognozarea și diminuarea impactului negativ al riscurilor identificate asupra sănătății publice; 6) aprobă lista profesiilor și a factorilor de producție nocivi, precum și a lucrărilor pentru executarea cărora se efectuează examene medicale la angajare și examene periodice.

Art. 383 din Codul Muncii al Republicii Moldova prevede că supravegherea de stat asupra înfăptuirii măsurilor care asigură funcționarea în condiții de siguranță a instalațiilor electrice și de termoficare este exercitată de Inspectoratul Energetic de Stat în limitele, conform cerințelor și procedurii stabilite în Legea Republicii Moldova nr. 1525-XIII/1998 „Cu privire la energetică” [8] și în Hotărârea Guvernului Republicii

Moldova nr. 420 „Despre instituirea organului supravegherii energetice de stat și aprobarea Regulamentului cu privire la supravegherea energetică de stat” din 11 mai 1999.

În art. 13<sup>1</sup> din Legea Republicii Moldova nr. 1525-XIII/1998 „Cu privire la energetică” *legiuitorul a fixat limitele efectuării controlului și drepturile de bază ale Inspectoratului Energetic de Stat*. Astfel, un asemenea organ cu atribuții importante în domeniul supravegherii energetice de stat efectuează controlul asupra: a) respectării de către producătorii, transportatorii, distribuitorii și consumatorii de energie electrică și termică a normelor de amenajare a instalațiilor electrice, a regulamentelor de exploatare a instalațiilor electrice și termice, a normelor de securitate tehnică în procesul utilizării instalațiilor electrice și termice, a documentelor normative privind calitatea energiei electrice și termice, precum și a altor instrucțiuni și documente normativ-tehnice stabilite prin legi; b) corespunderii instalațiilor electrice și termice documentelor normative obligatorii stabilite prin legi; c) efectuării testărilor și încercărilor periodice ale instalațiilor electrice și termice ale agenților economici, inclusiv ale celor din sistemul energetic, în conformitate cu normele în vigoare stabilite prin legi; d) instalațiilor în funcțiune, celor noi sau reconstruite de producere, transport și distribuție a energiei electrice și termice, în scopul determinării corespunderii lor cu normele în vigoare stabilite prin legi; e) corespunderii instalațiilor energetice, noi sau reconstruite, ale consumatorilor cu normele de amenajare și alte documente normativ-tehnice în vigoare stabilite prin legi și va emite actele de dare în exploatare a acestor instalații; f) respectării cerințelor documentelor normativ-tehnice în vigoare la emiterea avizelor de racordare a noilor instalații de utilizare la rețelele de distribuție și transport al energiei.

În același timp, *Inspectoratul Energetic de Stat este în drept* (art. 13<sup>1</sup>, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 1525-XIII/1998): să emită prescripții obligatorii spre executare pentru proprietarii și gestionarii de instalații electrice și termice în vederea excluderii abaterilor de la regulamentele, instrucțiunile și normativele în vigoare stabilite prin legi privind întreținerea, deservirea, exploatarea lor, precum și cele privind utilizarea energiei electrice și termice; să ceară de la proprietarii și gestionarii instalațiilor electrice și termice decuplarea imediată a instalațiilor electrice și termice a căror stare tehnică poate provoca avarii, incendii, explozii sau poate pune în pericol viața oamenilor; să aibă acces la instalațiile electrice și termice ale persoanelor fizice și juridice, indiferent de apartenența lor departamentală și tipurile de proprietate, doar în cazurile prevăzute în mod expres de lege; să emită prescripții obligatorii pentru agenții economici privind suspendarea activității persoanelor neatestate și a celor care încalcă regulile și normele de securitate la executarea lucrărilor în instalațiile electrice și termice; să ceară furnizorilor de energie electrică și termică sistarea livrării de energie consumatorilor în cazul în care nerespectarea prevederilor actelor normativ-tehnice în vigoare prevăzute de lege privind organizarea lucrărilor și protecția muncii la deservirea și exploatarea instalațiilor electrice și termice poate provoca avarii, incendii sau electrocutări, iar prescripțiile inspectorilor nu sunt executate; să participe, în modul stabilit, la examinarea circumstanțelor și cauzelor avariilor, incendiilor și electrocutărilor grave sau în grup, provocate de instalațiile electrice și termice; să primească de la agenții economici, pentru examinare operativă, documente și informații referitoare la respectarea cerințelor regulamentelor și normelor de amenajare, deservire și exploatare a instalațiilor, centralelor și rețelelor electrice și termice; să aplice, în modul stabilit de lege, sancțiuni proprietarilor și gestionarilor instalațiilor electrice și termice care nu execută prescripțiile emise pentru evitarea avariilor, incendiilor și electrocutărilor ce pot fi provocate de instalațiile în cauză; să efectueze controlul tehnic anual al instalațiilor electrice și termice ale agenților economici în scopul prevenirii avariilor, incendiilor și electrocutărilor.

*Reprezentanții Inspectoratului Energetic de Stat au dreptul să solicite pe cale judecătorească:* a) suspendarea procesului de fabricare a echipamentului electrotehnic de către agenții economici în cazul în care condițiile tehnice nu corespund normelor în vigoare stabilite prin legi; b) suspendarea, până la lichidarea încălcărilor cerințelor actelor normativ-tehnice, producerii sau montării utilajului și instalațiilor energetice a căror exploatare poate provoca avarii, incendii sau electrocutări. Cu titlu de excepție și în corespundere cu art. 13<sup>1</sup>, alin. (5) din Legea Republicii Moldova nr. 1525-XIII/1998, în cazul unui pericol iminent de avarii, incendii sau electrocutări, Inspectoratul Energetic de Stat este în drept să-și exercite prerogativele menționate supra, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată. Adresarea în instanță trebuie să se facă în termen de 3 zile lucrătoare, iar în caz de nerespectare a acestui termen, suspendarea funcționării obiectivelor menționate se anulează. Reluarea activității se efectuează în temeiul hotărârii instanței de judeca-



tă care a emis hotărârea de sistare a lucrărilor sau al hotărârii instanței ierarhic superioare, conform legii.

Potrivit art. 384 din Codul Muncii al Republicii Moldova, supravegherea de stat asupra respectării normelor sanitaro-igienice și sanitaro-antiepidemice în toate unitățile se înfăptuiește de către Serviciul de Supraveghere de Stat a Sănătății Publice în limitele, conform cerințelor și procedurii stabilite în lege. Astfel, în conformitate cu art. 17, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 10-XVI/2009 „Privind supravegherea de stat a sănătății publice” [9], *Medicul-șef sanitar de stat al Republicii Moldova și medicii-șefi sanitari de stat din teritorii au dreptul:*

1) să autorizeze, să avizeze și să certifice activități, produse și servicii cu impact asupra sănătății publice;

2) să înainteze autorităților publice centrale și autorităților administrației publice locale, conform competențelor, propuneri privind executarea legislației sanitare, elaborarea și realizarea planurilor de dezvoltare socială și economică a teritoriilor, a programelor complexe de ocrotire a sănătății populației, a mediului înconjurător, de îmbunătățire a condițiilor de muncă și de trai, a programelor de instruire și educație;

3) să înainteze autorităților administrației publice locale propuneri privind retragerea autorizațiilor de amplasare și funcționare a obiectivelor economiei naționale;

4) să sesizeze autoritățile administrației publice și organele de drept privind încălcările constatate;

5) să propună autorităților de licențiere retragerea licențelor de activitate;

6) să dispună, în situații de risc grav și imediat pentru sănătatea publică, în baza unei hotărâri emise în modul stabilit, suspendarea, până la remedierea încălcărilor existente ale legislației sanitare, iar în cazul imposibilității remedierii lor, să interzică: a) lucrările de proiectare și de construcție, precum și darea în exploatare a unor obiective; b) exploatarea întreprinderilor, instituțiilor, organizațiilor, secțiilor și sectoarelor de producție, a încăperilor, clădirilor, instalațiilor, mijloacelor tehnice, precum și activitățile de producție, comerț și prestare a serviciilor; c) elaborarea, lansarea, fabricarea și utilizarea produselor economiei naționale; d) producerea, importul, depozitarea, transportul și comercializarea produselor alimentare noi, a suplimentelor alimentare, a produselor alimentare fortificate, a apelor minerale, apei potabile din rețea, a aditivilor alimentari și produselor alimentare care conțin aditivi alimentari, a materialelor care vin în contact cu produsele alimentare, a produselor alimentare pentru sugari și copii mici, a produselor cu destinație nutrițională specială, folosirea apei în scopuri gospodărești, de menaj, culturale și de asanare; e) plasarea pe piață a serviciilor/produselor periculoase pentru sănătatea populației; f) plasarea pe piață a produselor, serviciilor și activităților supuse autorizării sanitare conform legislației sanitare aplicabile, dar neautorizate sanitar;

7) să înainteze autorităților administrației publice, întreprinderilor, organizațiilor, persoanelor fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare, prescripții sanitare obligatorii pentru executare privind remedierea încălcărilor legislației sanitare și realizarea măsurilor de sănătate publică;

8) să adopte decizii sau hotărâri privind: a) sistarea temporară a activității persoanelor purtătoare de agenți patogeni ai bolilor contagioase, care prezintă pericol pentru sănătatea publică în virtutea specificului muncii; b) suspendarea valabilității sau retragerea autorizațiilor sanitare, avizelor sanitare și a certificatelor sanitare; c) examenul medical și supravegherea medicală a persoanelor care au fost în contact cu bolnavii contagioși; d) izolarea bolnavilor contagioși și a persoanelor suspecte de a fi sursă de agenți patogeni ce prezintă pericol pentru sănătatea publică; e) efectuarea dezinsecției, dezinsecției și deratizării în focarele de boli transmisibile, precum și în încăperile și teritoriile în care se mențin condiții pentru apariția și răspândirea infecțiilor; f) efectuarea vaccinării preventive a populației sau a unor grupuri de persoane conform indicațiilor epidemiologice;

9) să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni conform Codului contravențional;

10) să transmită materialele în organele de urmărire penală;

11) să prezinte factorilor de decizie ierarhic superiori propuneri de aplicare a sancțiunilor disciplinare;

12) să solicite, în condițiile legii, persoanelor fizice și juridice care au comis încălcări ale legislației sanitare: a) restituirea cheltuielilor suportate în legătură cu efectuarea măsurilor de sănătate publică privind localizarea și lichidarea izbucnirilor și (sau) cazurilor de îmbolnăviri, ca urmare a acestor încălcări; b) achitarea amenzilor;



- 13) să invite persoanele fizice și juridice pentru examinarea cazurilor de încălcare a legislației sanitare;
- 14) să coordoneze activitățile de prevenție primară și secundară.

În conformitate cu art. 18, alin. (2) din Legea Republicii Moldova nr. 10-XVI/2009 „Privind supravegherea de stat a sănătății publice”, *personalul autorizat cu drept de control de stat în domeniul sănătății publice, în exercițiul funcțiunii, are dreptul*: 1) să dispună de acces liber la obiectivele supuse supravegherii și controlului de stat în domeniul sănătății publice; 2) să verifice respectarea legislației sanitare și a altor acte normative în domeniul sănătății publice; 3) să solicite persoanelor fizice și juridice sau angajaților de la obiectivul supus supravegherii de stat informații verbale sau scrise privind activitățile cu impact asupra sănătății publice exercitate la acest obiectiv, de asemenea, prezentarea datelor personale, a licenței, a autorizației sanitare sau a oricărui permis de funcționare, alte date și informații relevante pentru sănătatea publică; 4) să verifice și/sau să facă copii ale documentelor relevante pentru sănătatea publică, perfectate în orice formă, inclusiv electronică; 5) să efectueze testări, examinări sau măsurări, să monitorizeze orice situație și să efectueze observații conform prevederilor prezentei legi; 6) să recolteze probe de materiale, substanțe, articole, produse, apă, aer, sol și altele ce pot constitui un risc pentru sănătatea publică; 7) să întocmească procese-verbale cu privire la contravenții în baza constatărilor personale și a probelor acumulate; 8) să realizeze alte activități specifice, impuse de riscul deteriorării stării de sănătate a populației.

Constatarea și concluziile rezultate în urma activităților de control de stat în sănătatea publică, abaterile de la normele legale, recomandările și termenele de remediere a deficiențelor, precum și alte măsuri legale aplicate se consemnează în procesele-verbale de constatare a condițiilor sanitare, în rapoartele de control sau în procesele-verbale de constatare a contravențiilor [10,11].

În conformitate cu art. 385 din Codul Muncii al Republicii Moldova, supravegherea și controlul de stat în domeniul activităților nucleare și radiologice sunt exercitate de către Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice. Astfel, potrivit art. 10, alin. (1) și art. 11 din Legea Republicii Moldova nr. 132/2012 „Privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice” [12], *Agenția nominalizată supra este o autoritate administrativă instituită de Guvernul Republicii Moldova pe lângă Ministerul Mediului, cu statut de persoană juridică de drept public, care are următoarele funcții de bază*: elaborarea și realizarea politicii statului în domeniul nuclear și radiologic, consultarea autorităților publice conform competențelor, elaborarea proiectelor de politici, de strategii naționale, a cadrului legal cu promovarea lor în ordinea stabilită de legislație și adoptarea de măsuri pentru reglementarea eficientă a activităților nucleare și radiologice; înregistrarea în baza notificării a activităților nucleare și radiologice, autorizarea acestor activități în baza evaluării solicitării de autorizație radiologică și corespunderii la condițiile de radioprotecție, de securitate nucleară și radiologică, de securitate fizică a obiectivelor nucleare și radiologice și de garanții nucleare; efectuarea controlului și supravegherii de stat pentru verificarea condițiilor de securitate nucleară și radiologică, de securitate fizică a obiectivelor nucleare și radiologice; întocmirea actelor de control și emiterea prescripțiilor de rigoare, întocmirea și examinarea proceselor-verbale cu privire la contravențiile din domeniul activităților nucleare și radiologice, aplicarea unor măsuri de constrângere obligatorii spre executare persoanelor fizice și juridice etc.

*Agenția Națională de Reglementare a Activităților Nucleare și Radiologice are dreptul* (art. 12, alin. (1) din Legea Republicii Moldova nr. 132/2012):

- a) să aibă acces, în conformitate cu competențele stabilite de lege, în orice loc unde se desfășoară activități nucleare și radiologice supuse autorizării și controlului;
- b) să solicite persoanelor fizice și juridice supuse controlului îndeplinirea prevederilor Legii Republicii Moldova nr. 132/2012, ale actelor normative din domeniul activităților nucleare și radiologice și condițiilor de autorizare;
- c) să efectueze măsurările și instalările echipamentului de supraveghere și de control necesar și să beneficieze de suportul tehnic din partea organismelor internaționale și naționale de profil;
- d) să solicite prelevarea și transmiterea de eșantioane ale materialelor și produselor supuse direct sau indirect controlului;
- e) să aibă acces la datele privind evidența surselor de radiații ionizante, a materialelor nucleare, la alte informații, date tehnice și contractuale ale persoanelor autorizate, necesare îndeplinirii obiectivelor controlului;
- f) să solicite persoanelor fizice și juridice titulari de autorizație radiologică: să prezinte Agenției Nați-

onale rapoarte, informații și notificări în conformitate cu legislația; să țină evidența materialelor nucleare și radioactive, a surselor de radiații ionizante și a activităților supuse controlului și să controleze această evidență; să demonstreze prezența echipamentului de protecție necesar;

g) să suspende ori să retragă autorizația radiologică, inclusiv autorizația radiologică parțială, să retragă certificatul de securitate și permisul de exercitare, în cazul încălcării de către titular a prevederilor legale și a condițiilor eliberării actului permisiv respectiv.

Atribuțiile organelor de supraveghere și control asupra respectării drepturilor de muncă ale salariaților sunt enumerate în actele normative ce reglementează activitatea lor, enumerare care, după părerea noastră, nu este exhaustivă. Statul este dator să controleze raporturile de muncă prin intermediul organelor corespunzătoare, în plus aceste organe trebuie să fie formate doar din funcționari independenți [13].

### BIBLIOGRAFIE

1. Manda C. Drept administrativ comparat. Controlul administrativ în spațiul juridic european. București: Lumina Lex, 2005, 13 p.
2. Codul muncii al Republicii Moldova, adoptat prin Legea Republicii Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.2003, nr. 159-162.
3. Legea Republicii Moldova nr. 489 „Privind sistemul public de asigurări sociale” din 08.07.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2000, nr. 1-4.
4. Legea Republicii Moldova nr. 271 „Cu privire la protecția civilă” din 09.11.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.12.1994, nr. 20.
5. Legea Republicii Moldova nr. 267 „Privind apărarea împotriva incendiilor” din 09.11.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.1995, nr. 15-16.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 691 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia” din 17.11.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.11.2009, nr. 166-168.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 397 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.06.2011, nr. 95.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 397 „Pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, structurii și efectivului-limită ale aparatului central al acestuia”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.06.2011, nr. 95.
9. Legea Republicii Moldova nr. 10-XVI/2009 „Privind supravegherea de stat a sănătății publice” din 03.02.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.04.2009, nr. 67.
10. Boișteanu E., Romandaș N., Dreptul muncii. Manual. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, 73 p.
11. Нестерова Т. Государственные органы и их служащие в системе защиты трудовых прав. Пермь: Изд-во Пермского университета, 2005, 73 p.
12. Legea Republicii Moldova nr. 132/2012 „Privind desfășurarea în siguranță a activităților nucleare și radiologice”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.2012, nr. 229-233.
13. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău: Epigraf, 2004, 36 p.

# INDIVIDUALIZAREA ACTIVITĂȚII JURISDICȚIONALE ÎN STATUL DE DREPT

**Petru RAILEAN,**  
doctor în drept, lector universitar,  
Universitatea de Studii Europene din Moldova

## RÉSUMÉ

*L'étude comprend une brève présentation des caractéristiques d'identification de l'activité juridictionnelle au sein de l'état de droit, rapporté à deux autres fonctions importantes de l'Etat: législative et exécutive. Il souligne en particulier la façon dont fonctionne la justice et l'organisation et le fonctionnement spécifique des tribunaux.*

**Mots-clés:** justice, activité judiciaire, les tribunaux, les principes, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif.

**Activitatea jurisdicțională în cadrul unui stat de drept trebuie desfășurată în condiții de independență, imparțialitate și legalitate.**

Activitatea jurisdicțională are un conținut și principii care o diferențiază de cea legislativă și executivă, dar o și integrează în ansamblul activităților statale. Aceasta pentru simplul motiv că puterea jurisdicțională este o parte a organizării statale a puterii politice [7, p. 278].

În literatura juridică [9, p. 24; 8, p. 22], în vederea diferențierii activității jurisdicționale de celelalte activități principale ale statului se evidențiază câteva criterii care se referă la obiectul activității judecătorești, la modurile în care este organizată și în care acționează justiția, adică criteriile: formale, funcționale și organice. Fără a le concretiza, precizăm că specificul activității jurisdicționale rezidă, în cea mai mare parte, în obiectul acesteia care, de regulă, constă în soluționarea litigiilor dintre subiectele de drept – persoane fizice sau persoane juridice – cu privire la drepturile lor subiective.

Drept premise ale acestei activități servesc, în primul rând, existența unei ordini normative, adică a unui mod de desfășurare a relațiilor sociale, potrivit sistemului prestabilit de norme juridice, iar, în al doilea rând, producerea unor fapte de încălcare a normelor juridice, cu consecințe păgubitoare asupra drepturilor subiective ale persoanelor protejate de ordinea normativă. În condițiile acestei realități, funcția justiției este de a restabili echilibrul marcat prin normele juridice, pe calea examinării cazurilor litigioase și a sancționării încălcărilor de lege [1, p. 28-29].

Într-un sens mai larg, trebuie să recunoaștem că în activitatea jurisdicțională intră și situații în care nu există în mod obligatoriu un conflict judiciar propriu-zis. Este cazul proceselor în care se solicită constatarea unui drept sau numai rectificarea unui act, cazuri în care fie nu există contrarietate de interese, fie că părțile chemate în judecată pentru a le fi opozabile hotărârile pronunțate nu contestă drepturile invocate de persoanele care au investit instanța. Ținând seama și de aceste situații, potrivit lui N. Cochinescu, ar trebui ca definirea obiectului activității jurisdicționale să conțină ideea că rolul acesteia consistă – independent de existența sau inexistența unui litigiu – în recunoașterea, fie a dreptului pe care instanța urmează să-l aplice în speța cu care este sesizată, fie a unor raporturi juridice deja stabilite. A judeca înseamnă deci a declara care este dreptul ce se aplică fiecărui justițiabil, idee sugerată de sintagma *juris-dico* sau *juris-dictio* [1, p. 29].

Statul de drept implică obligativitatea respectării și aplicării constituțiilor și legilor. Pentru a aplica legea la cazurile concrete ce le sunt deduse spre rezolvare, membrii jurisdicțiilor interpretează mai întâi Constituția, legile, contractele, convențiile sau cutumele ce sunt invocate, le stabilesc sensul lor oficial. Ansamblul judecăților lor formează *jurisprudența*, care limpezește textele obscure, cu mai multe sensuri sau lacune și uneori le completează. Desigur, este important de știut până unde pot merge jurisdicțiile în completarea lacunelor legii. Problema se pune pentru că rolul justiției este de a aplica dreptul și nu de a crea dreptul [6, p. 268].

În urma judecății se dau hotărâri, în care se stabilesc drepturi și obligații pentru subiectele de drept (participanți în proces), se aplică sancțiuni, se stabilesc despăgubiri, se dau ordine de executare atât părților în proces, cât și autorităților publice. Hotărârile judecătorești sunt obligatorii și executorii pentru toți cetățenii și autoritățile publice [3, p. 588; 6, p. 269].

Obiectul activității jurisdicționale are un rol determinant în delimitarea acesteia de activitatea legislativă

și executivă. În raport cu activitatea legislativă, din care izvorăsc regulile juridice, activitatea jurisdicțională apare ca o activitate net deosebită. Judecătorul, după cum am văzut, nu creează legea, el veghează la aplicarea ei în cazurile particulare cu care este sesizat.

Referitor la interdicerea prevăzută de lege ca judecătorul să refuze soluționarea unui caz pe motivul că nu există lege care să reglementeze relația socială dedusă judecății, precizăm că, în viziunea lui Carre de Malberg [5, p. 707], „funcția judiciară, deși subordonată legii, comportă pentru judecător o anumită sferă de libertate, în interiorul căreia îi revine lui competența de a stabili într-un mod original și autonom, dreptul sprijinindu-se pe propria sa putere”. Pronunțându-se pe marginea acestei afirmații, N. Cochinescu susține că din acest fapt se poate trage concluzia că activitatea jurisdicțională creează dreptul. Soluția dată de judecător în afara unei prevederi legale rămâne însă o rezolvare de speță, ea nu se constituie într-o regulă juridică generală [1, p. 30].

Prin obiectul său, activitatea jurisdicțională se deosebește și de cea executivă, care este chemată să aplice dispozițiile legii pentru a crea raporturi juridice concrete, iar nu pentru a soluționa litigii în legătură cu existența sau cu întinderea drepturilor subiective ale unor persoane. Faptul că, pe de o parte, există și hotărâri judecătorești constitutive de drepturi, iar, pe de altă parte, că există proceduri jurisdicționale administrative, nu este de natură să ștergă diferența dintre activitatea jurisdicțională și cea executivă. Există, indiscutabil, interferențe care justifică înțelegerea principiului separației puterilor în stat de o manieră nerestrictivă. Esențiale pentru definirea și delimitarea funcțiilor fundamentale ale statului și deci ale puterilor în stat, nu sunt aceste interferențe, ci trăsăturile care, prin pondere și frecvență, formează conținutul constant și dominant al uneia dintre acestea, iar nu elemente periferice, derivate, de regulă, din cele specifice [1, p. 30].

În literatura juridică [5, p. 692-814] au existat poziții de contestare a autonomiei funcției judecătorești față de funcția executivă, întemeiate pe ideea că în realitate întreaga activitate a statului se poate reduce la două funcții, de creare a dreptului și de aplicare a dreptului, și că, prin prisma acestui criteriu funcțional, atât administrația, cât și justiția, se înscriu în sfera aplicării legilor, constituind în consecință o singură funcție. Respectiv, N. Cochinescu, considerând o asemenea idee excesiv de reduționistă, observă că activitatea legislativă însăși este una de aplicare a normelor constituționale, fapt din care nu s-a tras însă niciodată concluzia că reprezintă o activitate executivă. În baza unei analize, cercetătorul constată că există niveluri diferite de aplicare a dreptului care se constituie în adevărate funcții ce nu pot fi îndeplinite de una și aceeași autoritate, fără a se ajunge la o concentrare de tip totalitar a puterii [1, p. 31].

Ideea în cauză este contestată și de către T. Drăganu, pentru că, după cum afirmă, „funcția jurisdicțională se poate deosebi foarte bine de cea executivă, atât prin obiectul, cât și prin procedura de realizare”, acest fapt determinând aprecierea diviziunii tripartite a funcțiilor statului ca fiind cea mai logică [2, p. 215]. Constituirea justiției într-o putere separată este justificată și luând în considerare criteriile formale privind modurile în care acționează și specificul organizării instanțelor judecătorești.

Printre criteriile referitoare la modul specific în care acționează justiția sunt de luat în considerație următoarele [1, p. 31-33]:

1. Puterea judecătorească se exercită prin judecători aflați în serviciul legii și care nu se supun decât legii. Judecătorul nu poate primi ordine sau îndrumări de la nicio autoritate a statului. Controlul activității judiciare efectuat de inspectorii judecătorești sau de instanțele de control judiciar nu afectează independența judecătorului întrucât este întotdeauna posterior judecății., iar casarea cu trimitere constituie o nouă învestire a instanței.

2. Puterea judecătorească se exprimă în decizii de speță. Spre deosebire de legiuitor, judecătorul nu poate stabili norme de aplicare generală.

3. Puterea judecătorească se exprimă prin hotărâri aposteriori. Judecătorul acționează după ce s-a produs un fapt prin care ordinea de drept a fost încălcată sau un fapt cu potențial generator de conflict.

Prin acest mod de a acționa, justiția se deosebește atât de puterea legislativă, cât și de cea executivă, al căror obiect îl constituie, de regulă, acțiunile individuale viitoare: în virtutea principiului neretroactivității legii, legiuitorul creează norme pentru viitor, executivul, aplicând legea, creează raporturi juridice noi.

4. Hotărârile judecătorești au autoritate de lucru judecat în privința obiectului dedus judecății, pentru cauza litigiului și între părțile în proces. Spre deosebire de hotărârile judecătorești, actele autorităților administrative sunt, de regulă, revocabile. De asemenea, legiuitorul este în drept să abroge sau să modifice legile pe care le-a adoptat.

5. Organele jurisdicționale au obligația să-și motiveze hotărârile. Această obligație, care constituie o garanție de legalitate, nu se regăsește în activitatea autorităților legislative și executive.

6. Puterea judecătorească nu se exercită decât la cerere, spre deosebire de puterea legislativă și executivă care, de regulă, acționează din oficiu.

7. Procedura în fața organelor judiciare este supusă unui anumit formalism care nu se regăsește în activitatea autorităților legiuitoare și executive și care se traduce în o serie de principii de drept judiciar.

Fiind deci distinctă de celelalte activități importante ale statului, mai ales în virtutea efectelor juridice pe care le produce, activitatea jurisdicțională trebuie să se întemeieze și pe anumite *principii* menite să asigure caracterul unitar și coerența actului de justiție, corectitudinea și eficiența acestuia și mai ales realizarea drepturilor și intereselor legitime ale celor implicați în actul de justiție. Principiile își au suportul legal, în primul rând, în dispozițiile constituționale, fiind concretizate sau precizate – în detalii de aplicare – în diferite acte normative.

Referindu-ne la tipologia lor, menționăm că există principii aplicabile întregului sistem juridico-statal și care, firește, sunt aplicabile justiției. Există și principii proprii justiției (jurisdicțiilor) ca activitate și sistem de autorități, precum și principii specifice diferitelor categorii de jurisdicții (sau procese), sens în care se discută, de exemplu, de principiile dreptului procesual civil sau ale dreptului procesual penal. Unele principii privesc organizarea judecătorească, altele - activitatea sau poziția justiției și a judecătorului [6, p. 270]. Toate aceste principii sunt importante, deoarece uneori, în activitatea de judecată, în lipsă de text expres sau apropiat, judecătorul recurge la analogia dreptului, adică la aplicarea principiilor fundamentale, iar încălcarea principiilor poate atrage nulitatea hotărârilor judecătorești sau a altor acte de procedură [10, p. 198].

Drept principii generale ale activității jurisdicționale sunt considerate a fi [4, 480]: principiul legalității; înfăptuirea justiției în numele legii; dreptul la apărare; prezumția de nevinovăție; egalitatea cetățenilor în fața instanțelor judecătorești; realizarea justiției exclusiv prin autoritățile prevăzute în Constituție și în legi speciale; interzicerea înființării de instanțe extraordinare; independența, inamovibilitatea magistraților și supunerea acestora numai legii; garantarea exercitării căilor de atac în condițiile legii; accesul la justiție etc.

Prin urmare, respectarea principiilor nominalizate în procesul de organizare și desfășurare a activității jurisdicționale constituie o condiție indispensabilă realizării justiției, fapt de natură să asigure echilibrul și armonia în statul de drept.

Dincolo de acest moment, conchidem că rolul justiției în societate pornește de la ipostaza sa de idee, virtute, valoare morală (dreptate, echitate), care pentru a se impune în societate în vederea asigurării ordinii, armoniei și stabilității, a fost instituționalizată sub forma unei funcții și puteri distincte în stat [10, p. 199].

De aici, este important de precizat că justiția nu este o valoare în sine. Valoarea acesteia, mai ales într-un stat de drept, este condiționată de întrunirea unui set de cerințe referitoare la organizarea și funcționarea sa, printre care: recunoașterea și deplina acceptare a valorii supreme a persoanei, funcționarea independentă și imparțială, calitatea actului justiției, cultura juridică a judecătorilor etc. Doar văzută astfel, justiția devine un element central al democrației și al statului de drept, având menirea de a veghea și a asigura respectarea și apărarea valorilor sociale, promovarea și protejarea demnității și drepturilor fundamentale ale omului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cochinescu N. Organizarea puterii judecătorești în România. București: Lumina Lex, 1997, 439 p.
2. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar. Vol. I, B.: Lumina Lex, 1998, 416 p.
3. Iancu Gh. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III-a. București: Lumina-Lex, 2005, 638 p.
4. Ionescu C. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a II-a. București: All Beck, 2004, 508 p.
5. Malberg C. R. Contribution à la théorie générale de l'État. Paris: CNRS Éditions, 1985, 1530.
6. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 12-a. Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, 280 p.
7. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ed. 13, vol. II. B.: C. H. Beck, 2009, 290 p.
8. Negru A. Definirea puterii judecătorești. În: Buletinul asociației tinerilor juriști, 1999, nr. 2, p. 14-27.
9. Pușcaș V. Autoritatea judecătorească în exercitarea puterii de stat. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2007, 163 p.
10. Railean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept, monografie. Chișinău: S.n., 2015, 608 p.

# RECURSUL ADMINISTRATIV ÎN CONTEXTUL MECANISMULUI DE ASIGURARE A LEGALITĂȚII ACTELOR ADMINISTRATIVE

**Mihail DIACONU,**  
*doctor în drept, judecător,*  
*Judecătoria Buiucani, mun. Chișinău*

## RÉSUMÉ

*L'étude contient une analyse de l'institution de recours administratif pour souligner sa place dans le mécanisme d'assurer la légalité des actes administratifs, ainsi que d'élucider la distinction entre elle et le contentieux administratif. Dans le même temps, il est présenté origines de recours administratif et ses particularités.*

**Mots-clés:** *recours administratif, les actes administratifs, l'administration, pétition, contentieux administratifs*

În raporturile lor cu administrația, persoanele particulare au două categorii de mijloace pentru a se plânge împotriva actelor ce le vatămă drepturile sau interesele: recursul administrativ și recursul contencios (sau acțiunea de contencios administrativ) [15, p. 106].

În ceea ce privește recursul administrativ, precizăm pentru început că termenul recurs din dreptul administrativ are un sens diferit de cel din dreptul procesual civil, unde este privit ca fiind „calea ordinară de atac prin care se cere unei instanțe judecătorești superioare modificarea unei hotărâri nelegale ori ne temeinice, pronunțate de o instanță inferioară sau casarea (desființarea) în vederea rejudecării” [17, p. 20].

Potrivit Plenului Curții Supreme de Justiție, recursul este calea ordinară de atac exercitată de către persoanele îndreptățite împotriva actelor de dispoziție ale instanțelor judecătorești, în condițiile legii [10].

În schimb, știința dreptului administrativ definește *recursul* ca fiind calea de atac sau mijlocul procedural care creează posibilitatea remedierii încălcării drepturilor subiective și a intereselor legitime în urma unor vătămări produse de autorități ale administrației publice sau, în subsidiar, de autorități publice [3, p. 269]. Cu alte cuvinte, termenul *recurs* este utilizat în dreptul public pentru a desemna dreptul persoanelor lezate în interesele lor juridice printr-un act sau operațiune administrativă de a formula reclamații la autoritățile publice [14, p. 183].

**Originea și evoluția recursului administrativ.** O retrospectivă a recursului administrativ este, practic, imposibilă prin detașarea acestuia de contenciosul administrativ. Respectiv, în cele ce urmează ambele instituții vor fi surprinse în aceeași evoluție istorică.

În țările europene, perioada anterioară revoluțiilor burgheze s-a caracterizat, în ceea ce privește căile de atac ale actelor administrative ilegale, prin sistemul „administratorului judecător”, controlul acestor acte fiind realizat de către administrație, prin organele proprii [16, p. 153].

După revoluțiile burgheze însă dezvoltarea sistemelor de protecție a drepturilor cetățenilor în raporturile lor cu administrația a cunoscut o evoluție diferită, formându-se cele două sisteme opuse – francez și anglo-saxon [7, p. 8].

După anul 1789, sub influența revoluției franceze, în unele state a fost realizată o separație absolută a puterilor executivă și judiciară, prin urmare orice intervenție a tribunalelor asupra administrației era interzisă. Această orientare se explică prin rolul ostil pe care l-au jucat tribunalele în timpul revoluției din Franța, precum și în existența convingerii că litigiile administrative au un specific aparte, un caracter exorbitant față de litigiile dintre particulari [5, p. 74].

În Franța, organele administrative care erau competente să soluționeze contestațiile particularilor, au început, treptat, să folosească o procedură apropiată de cea jurisdicțională în rezolvarea acestor cereri. Crearea jurisdicțiilor administrative independente de administrație activă – tribunalele administrative – a făcut ca organele cu atribuții jurisdicționale să devină jurisdicții administrative inferioare acestora.

Autorii francezi au purtat discuții asupra chestiunii de a ști dacă sistemul consacrat în timpul vechiului



regim a constituit o formă de jurisdicție administrativă sau un simplu recurs administrativ clasic. În opinia prof. J. Chevallier [5, p. 42], în caracterizarea unei jurisdicții administrative trebuie ținut seama nu numai de criteriul material, al naturii litigiului, ci și de criteriul organic și formal, prin urmare, înainte de revoluție exista doar posibilitatea unui recurs administrativ, nu și a unui cu caracter jurisdicțional, deoarece organul care soluționa recursul avea caracter pur administrativ.

Cel mai relevant exemplu în ceea ce privește specificul evoluției contenciosului administrativ francez o constituie instituția Consiliului de Stat, înființat în 1799 ca organ consultativ al guvernului, dar al cărui aviz a primit rapid valoare obligatorie pentru organele administrative inferioare. Deși în anul 1872 a fost dotat cu o secție de contencios administrativ, care își exercită atribuțiile ca un tribunal administrativ independent, din punct de vedere instituțional nici la ora actuală nu și-a schimbat natura de organ al „puterii executive,” membrii săi fiind considerați funcționari publici, nu judecători [7, p. 9].

Respectiv, sistemul francez este caracterizat prin stabilirea competenței tribunalelor administrative de a se pronunța asupra legalității actelor administrative. Principiul comportă și unele excepții, în unele materii expres precizate judecătorul administrativ făcând loc celui judiciar.

Sub aspect comparativ, în Anglia, tribunalele de drept comun au fost desemnate competente să judece totalitatea litigiilor, inclusiv cele dintre administrație și particulari (este vorba despre așa-zisul sistem *common law*, care nu face distincție dintre litigiile administrației și particulari și litigiile dintre particulari), însă se dezvoltă tot mai mult, în ultimul timp, și tribunalele administrative specializate [7, p. 9-10].

În același timp, în unele țări, precum Olanda, sistemul administratorului judecător s-a menținut, ulterior înființându-se și tribunale administrative, însă procedura de judecată nu este una specifică administrației active, ci apropiată de cea judiciară.

Din perspectiva acestei evoluții istorice a contenciosului administrativ, poate fi înțeleasă evoluția recursului administrativ. Astfel, în sistemul administratorului judecător, recursul administrativ era singura cale de atac a actelor ce emanau de la administrație [4, p. 60]. Acestui recurs, din care s-a desprins în timp recursul administrativ cu caracter jurisdicțional, i s-a alăturat recursul contencios, adresat fie tribunalelor administrative independente, fie tribunalelor ordinare, în funcție de sistemul de contencios administrativ la care ne raportăm. Recursul administrativ a continuat însă să joace un rol important în soluționarea litigiilor administrative, fie ca formă distinctă și de sine stătătoare de atacare a actelor administrative, fie ca o etapă prealabilă contenciosului administrativ [7, p. 10].

Astfel, în prezent, căile de contestare a actelor administrative ilegale sunt recursul administrativ și recursul contencios.

În sistemul de drept francez, precum și în sistemele inspirate de acesta, recursul administrativ este facultativ, și numai excepțional obligatoriu, pe când în sistemul german recursul este de regulă obligatoriu [1, p. 530].

**Situația actuală.** Revenind la situația actuală a recursului administrativ, precizăm inițial că, în prezent, este evident faptul că administrația exercită un control permanent asupra activității sale, dar semnificativ este că acesta pornește din inițiativa administratorilor. În această activitate de control, administrația este tentată să dea prioritate propriului său punct de vedere, fără a recunoaște sau, pur și simplu, uitând de interesele concrete ale administrațiilor. Din această perspectivă, recursul administrativ le permite acestora din urmă să-și exprime propria lor situație și să-și apere drepturile lezate și interesele legitime vătămate.

Prin urmare, un administrat, victimă a abuzului administratorului, rezultat dintr-un act administrativ vătămător sau din refuzul de a-i soluționa o cerere referitoare la un drept prevăzut de lege, se poate adresa oricând direct conducerii autorității administrative respective pentru a cere modificarea sau anularea deciziei prin care i se aduce un anumit prejudiciu [13, p. 60].

De aici, recursul administrativ, prin esență, presupune calea de atac prin care o persoană vătămată într-un drept sau interes legitim, printr-un act administrativ, măsură administrativă sau prin refuzul nejustificat ori prin nesoluționarea în termenul legal a unei petiții, se adresează autorității administrative în cauză ori celei ierarhic superioare acesteia, solicitând recunoașterea dreptului sau interesului legitim lezat și, după caz, desființarea totală sau parțială ori modificarea actului sau măsurii vătămătoare, emiterea unui act administrativ, a unei adeverințe, a unui certificat sau orice alt înscris sau luarea măsurii solicitate, inclusiv repararea prejudiciului produs [2, p. 523-524].

Fundamentul juridic al recursului administrativ se regăsește în dreptul de petiționare al cetățenilor

(considerat ca o garanție a tuturor drepturilor [8, p. 134]), drept prevăzut de majoritatea constituțiilor și legislațiilor moderne, și în principiul revocării actelor administrative [15, p. 118].

Începând cu secolul trecut, dreptul de petiționare a fost apreciat la justa lui valoare, dat fiind faptul că a răsturnat întreaga concepție a raporturilor dintre agenții statului și cetățeni. Unul dintre cei mai renumiți constituționaliști ai timpului – C. Stere (citată de R. Grecu) – a subliniat că dreptul la petiționare, în condițiile în care este exercitat în mod efectiv, fiind asigurat de stat, apare ca unul dintre mijloacele cele mai sigure de control.

Savantul considera că un control real și efectiv nu poate veni de sus, controlul eficace nu poate apărea decât de jos, din însăși masa administrațiilor, cărora interesul propriu le stimulează vigilența. Dar, în același timp, „posibilitatea unui asemenea control presupune o viață cetățenească intensă, o ordine de drept sigură, o serie de instituții și organe, a căror autoritate izvorăște din încrederea și sprijinul cetățenilor”, conchide autorul [8, p. 136].

Concomitent, rolul și locul dreptului de petiționare într-un stat de drept este accentuat prin următoarea sa afirmație: „Din moment ce în toate evoluțiile statelor moderne opinia publică apare ca un factor de guvernământ, prezentarea de petiții este un mijloc de manifestare a opiniei publice și în chestiuni generale care nu privesc interesele individuale ale unui cetățean determinat” [8, p. 136].

Așadar, susținând viziunea marelui constituționalist, vom accentua rolul deosebit al dreptului de petiționare și în perioada contemporană, fiind indispensabil procesului de democratizare a societății noastre, cu precizarea că aceasta depinde de responsabilitatea statului de a-l garanta și asigura.

În baza dreptului de petiționare, cetățenii se pot adresa autorităților publice prin petiții formulate în numele semnatarilor, iar autoritatea publică este obligată să le răspundă în termenele prevăzute de lege (art. 52 din *Constituția RM*). Prin asemenea petiții se poate solicita anularea/revocarea sau modificarea unui act considerat de petiționar ilegal.

În context, e necesar să precizăm că recursul administrativ, chiar dacă se întemeiază pe dreptul de petiționare, nu se confundă cu simplele cereri adresate administrației, fundamentate și ele pe dreptul de petiționare. În cazul recursului administrativ ne aflăm în prezența unui litigiu, în care se contestă o decizie explicită sau implicită a organului administrativ. Simplele cereri nu presupun existența unui litigiu, însă, provocând administrația să răspundă, vor sta la baza deciziei explicite sau implicite care va fi atacată cu recurs administrativ [7, p. 8].

Explicativă, în acest sens, este *Legea cu privire la petiționare* [12], în cuprinsul căreia [art. 4, alin. (1)], prin *petiție* se înțelege orice cerere, reclamație, propunere, sesizare, adresată organelor de resort, inclusiv cererea prealabilă prin care se contestă un act administrativ sau nesoluționarea în termenul stabilit de lege a unei cereri. Deci, oficial, petiția adresată organelor administrației publice, prin care sunt contestate actele administrative ilegale, poartă denumirea de *cerere prealabilă*.

Totodată, vom reține atenția și asupra distincției dintre recursul administrativ și cel jurisdicțional (contencios). Astfel, în timp ce *recursul administrativ* presupune o cerere adresată unei autorități administrative prin care particularul solicită luarea unor măsuri administrative cu privire la actul vătămător: anularea, modificarea sau emiterea unui act atunci când acest lucru a fost refuzat de administrație, *recursul contencios* (contenciosul administrativ) este o cale judecătorească în baza căreia particularul duce conflictul său cu administrația în fața unei instanțe judecătorești de drept comun sau a unui tribunal administrativ, adică a unui judecător [7, p. 3].

Așadar, recursul administrativ dispune, astfel, de un regim juridic distinct și nu poate fi confundat cu recursul jurisdicțional. Ele sunt două sisteme de soluționare a litigiilor administrative, în principiu, separate și independente. Primul se adresează administrației active, pe când al doilea este adresat jurisdicției administrative independente sau instanțelor judecătorești [9, p. 400].

După cum s-a enunțat ceva mai sus, în cadrul unor sisteme juridice (de exemplu, cel francez), persoanele fizice sau juridice pot opta liber între cele două recursuri, iar exercitarea unuia dintre ele nu împiedică exercitarea celuilalt, concomitent sau ulterior [6, p. 22]. Uneori însă legea prevede ca o condiție de exercitare a recursului jurisdicțional efectuarea recursului administrativ, iar alteori recursul administrativ este exclus prin lege în favoarea exercitării numai a recursului jurisdicțional (e cazul sistemului nostru juridic).

Anticipând, vom explica că în sistemele unde recursul administrativ este facultativ, particularul care

se consideră vătămat de o decizie administrativă, poate sesiza superiorul ierarhic sau se poate adresa direct judecătorului; el poate introduce concomitent cele două recursuri, iar dacă obține satisfacție pe cale administrativă, va renunța la cererea de chemare în judecată. În acest caz, singura legătură existentă între cele două recursuri este efectul de propagare a termenului de recurs contencios pe care-l are introducerea recursului administrativ.

Dimpotrivă, în acele sisteme de drept în care recursul administrativ este considerat o etapă prealabilă obligatorie sesizării instanței de contencios administrativ, particularii nu pot sesiza judecătorul decât dacă au folosit în prealabil calea administrativă de atac [7, p. 21].

Concomitent, e important că, pentru a putea fi exercitată o formă de recurs administrativ, se impune întrunirea mai multor condiții [11, p. 42]:

- autoritatea față de care se exercită recursul administrativ (sau cea inferioară ei din punct de vedere ierarhic) să fi emis un act administrativ ilegal sau să nu-l fi emis, deși subiectul de drept se consideră îndreptățit la el;

- cel care exercită forma de recurs să fi suferit o vătămare într-un drept al său sau într-un interes legitim;

- recursurile administrative vizează atât legalitatea, cât și oportunitatea actului administrativ, precum și consecințele acestuia, lucru explicabil de vreme ce este vorba despre un control administrativ, iar misiunea administrației este realizarea cât mai completă a interesului public;

- actele emise în urma exercitării unui recurs administrativ nu sunt acte administrativ jurisdicționale, ci acte administrative, ele produc aceleași efecte ca și când administrația ar fi acționat din oficiu, autosesizându-se cu privire la o anumită problemă ce presupune intervenția unui act administrativ.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. Administrația publică. Teorii. Realități. Perspective. București: Lumina Lex, 1999, 646 p.
2. Alexandru I. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2005, 592 p.
3. Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. II, București: All Beck, 2004, 360 p.
4. Braibant G., Questiaux N., Wiener C. Le controle de l'administration et la protection des citoyens (etude comparative). Paris: Cujas, 1973, 325 p.
5. Chevallier J. L'elaboration historique du principe de separation de la jurisdiction administrative et de l'administration active. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1970, 317 p.
6. Darcy G., Paillet M. Contentieux administrative. 3e ed., Paris: Dalloz, Armand Colin, 2000, 288 p.
7. Dragoș D.C. Recursul administrativ și contenciosul administrativ: doctrină, jurisprudență și drept comparat. București: All Beck, 2001, 158 p.
8. Grecu R. Stere în lupta pentru drepturile omului. Concepția drepturilor și libertăților omului în opera juridică a lui Constantin Stere. Chișinău: „Universul” Î.S., 2009, 252 p.
9. Diaconu M. Mecanismul asigurării legalității actelor administrative în Republica Moldova. Monografie. Chișinău: S. n., 2013, 552 p.
10. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării legislației procedurale la examinarea cauzelor civile în recurs,” nr. 3 din 27.03.2006.
11. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, București: Nemira, 1996, 537 p.
12. Legea cu privire la petiționare, nr. 190 din 19.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-8 din 24. 01.2003.
13. Orlov M. Curs de contencios administrativ. Chișinău: „Elena-V.I.” SRL, 2009, 158 p.
14. Oroveanu M. Tratat de drept administrativ. Ed. a II-a, București: Cerma, 1998, 420 p.
15. Rarincescu C. G. Contenciosul administrativ român. București: „Universala” Alcalay & Co, 1936, 471 p.
16. Schwarze J. Droit administratif européen. Vol. I, Bruxelles: Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruylant, 1994, 1631 p.
17. Stoenescu I., Zilberstein S. Drept procesual civil. Teoria generală. București: Editura Didactică și Pedagogică, 1993, 560 p.

# RECUNOAȘTEREA CALITĂȚII DE PERSONALITATE INTERNAȚIONALĂ DE CĂTRE SUBIECTELE DE DREPT INTERNAȚIONAL – TRĂSĂTURĂ A PERSONALITĂȚII JURIDICE A ORGANIZAȚIILOR INTERNAȚIONALE

Oleg BONTEA,

doctor în drept, conferențiar universitar,  
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

Larisa BONTEA,

magistru în drept, lector universitar superior,  
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

## SUMMARY

*The recognition of the international personality of the subjects of international law is one of the features of the legal personality of international organizations. The essence of this feature is that member states and relevant international organizations acknowledge and agree to respect the rights and obligations of the international organization concerned, their competence, the circle of powers, organization and equipping its staff with the privileges and immunities, etc. according to the articles of incorporation all international organizations are legal persons. Member states confers legal capacity in a volume necessary for the performance.*

La baza naturii juridice a organizațiilor internaționale se află scopurile și interesele comune ale statelor-membre. Principiul egalității suverane a statelor este unul de guvernare în constituirea organizațiilor internaționale. El se manifestă prin următoarele **caracteristici**: fundamentul convențional al organizației internaționale; asocierea benevolă; caracterul de recomandare al hotărârilor organizației; caracterul său interstatal; păstrarea suveranității și egalității statelor atât în cadrul organizației, cât și în afara sa.

Pentru natura juridică a organizației este esențial faptul că principiile și scopurile sale, competența și structura etc. au o bază convențională coordonată.

Personalitatea juridică a organizației internaționale guvernamentale are, în general, două **caracteristici** esențiale. În primul rând, ea se întemeiază pe *principiul specialității*, care înseamnă că organizația internațională își desfășoară activitatea și își exercită competențele sale în limitele prevederilor statutului său. În al doilea rând, personalitatea juridică a acestor organizații este de *natură funcțională*.

Problema corelației dintre suveranitatea statală și interesele și scopurile comune ale organizației își găsesc rezolvarea în actul său constitutiv. Între ele nu apare nicio contradicție, dacă statul își îndeplinește cu bună-credință obligațiile asumate potrivit statutului organizației și urmează principiilor stabilite.

Actualmente, este recunoscută pe larg următoarea situație: statele, creând organizații internaționale, le înzestrează cu o capacitate de folosință și de exercițiu determinată, recunoscându-le aptitudinea de a avea drepturi și obligații, de a participa la crearea și aplicarea normelor dreptului internațional, de a veghea la respectarea normelor dreptului internațional. Prin această recunoaștere statele creează un nou subiect de drept internațional care, alături de ele, realizează funcțiile de creare, de aplicare și de ocrotire a normelor de drept în domeniul cooperării internaționale [1]. Desigur că însuși faptul de înzestrare a organizației internaționale cu drepturi și obligații nu înseamnă egalarea lor cu statele – subiect fundamental de drept internațional. Volumul personalității juridice al lor este considerabil mai mic și poartă un caracter determinat și funcțional. Cele mai importante sunt următoarele:

*Recunoașterea calității de personalitate internațională din partea subiectelor de drept internațional reprezintă una dintre trăsăturile personalității juridice ale organizațiilor internaționale. Esența acestei trăsături constă în faptul că statele-membre și organizațiile internaționale corespunzătoare recunosc și se obligă să respecte drepturile și obligațiile organizației internaționale respective, competența lor, cercul de împuterniciri, înzestrarea organizației, precum și a colaboratorilor săi cu privilegii și imunități etc., potrivit actelor constitutive toate organizațiile internaționale sunt persoane juridice. Statele-membre le conferă capacitate juridică într-un volum necesar pentru îndeplinirea funcțiilor.*

Până la crearea Organizației Națiunilor Unite, în literatura de drept internațional au existat puține opinii în legătură cu statutul organizațiilor internaționale, și anume, dacă ele au sau nu au personalitate juridică. Referindu-se la Comisia pentru reparații, creată în urma Primului Război Mondial, J. F. Williams afirma: „Întregul comportament al Comisiei a fost în concordanță cu teoria beneficiului unei personalități distincte în lumea internațională. Ar fi fost, prin urmare, dificil să te îndoiești de faptul că ea posedă personalitate internațională. Vechea dogmă, potrivit căreia statele sunt singurele subiecte de drept internațional, nu poate fi susținută în continuare [2]”. Un pas înainte pe linia recunoașterii personalității acestor organizații s-a făcut prin *modus vivendi* din 1926, încheiat între Guvernul elvețian și Liga Națiunilor, care statua că „Liga, posedând personalitate internațională și capacitate juridică, nu poate fi, în principiu, potrivit regulilor dreptului internațional, chemată în fața tribunalelor elvețiene fără consimțământul său expres”.

Autorii Cartei Națiunilor Unite s-au preocupat de precizarea statutului Organizației încă din perioada redactării sale, la Dumbarton Oaks. Un amendament prezentat de Belgia în cadrul lucrărilor Comitetului IV/2 pleda în favoarea recunoașterii exprese a personalității juridice a Organizației, acesta fiind formulat astfel: „Părțile la prezenta Cartă recunosc că Organizația pe care o creează posedă personalitate internațională, cu drepturile care decurg din aceasta”. Dorindu-se, se pare, să se evite posibilitatea considerării Organizației ca fiind un suprastat, s-a ajuns în final la un compromis, astfel cum se prezintă articolul 104 al Cartei, și anume că „organizația se va bucura pe teritoriul fiecărui membru al său de capacitatea juridică necesară pentru exercitarea funcțiilor și îndeplinirea scopurilor sale”.

Unicul act constitutiv care consacră în mod expres, alături de capacitatea juridică, și personalitatea internațională a Organizației este Convenția de la Chicago din 1944 de creare a Organizației Aviației Civile Internaționale (O.A.C.I.), în care se prevede că „organizația se va bucura pe teritoriul fiecărui stat contractant de capacitatea juridică necesară exercitării funcțiilor sale. Ea va avea personalitate juridică deplină pretutindeni unde Constituția și legile statului interesat o vor permite”.

Convenția generală asupra privilegiilor și imunităților O.N.U. din 13 februarie 1946, ca și Convenția privind privilegiile și imunitățile instituțiilor specializate din 21 noiembrie 1947, consacră, de asemenea, în mod expres personalitatea juridică a O.N.U. și a instituțiilor specializate.

După avizul Curții Internaționale de Justiție din 1949 în problema reparării pagubelor suferite de serviciul Națiunilor Unite, personalitatea juridică internațională a O.N.U. nu a mai fost contestată, la opinia Curții raliindu-se toți autorii. În avizul său, C.I.J. arăta că „personalitatea este indispensabilă pentru îndeplinirea scopurilor și principiilor din Cartă și că funcțiile și drepturile Organizației pot fi explicate numai pe baza existenței, într-o măsură largă, a personalității internaționale”.

În continuare, referindu-se la natura O.N.U., Curtea a declarat că „aceasta nu este același lucru cum a spune ca ea este un stat, ceea ce cu siguranță nu este sau că personalitatea sa juridică, drepturile și îndatoririle sale sunt aceleași ca și ale unui stat. Aceasta înseamnă că ea este un subiect de drept internațional capabil să aibă drepturi și obligații internaționale, precum și capacitatea de a-și realiza drepturile sale pe calea unei reclamații internaționale”. Unul dintre argumentele invocate de Curte în sprijinul opiniei sale se referea la capacitatea Organizației (art. 43, 57, 63 din Cartă) de a încheia tratate internaționale, părere împărtășită, de altfel, și de Comisia de drept internațional care considera că „toate entitățile ce au capacitatea de a încheia tratate au în mod necesar și personalitate internațională”. Aceasta nu înseamnă însă, după cum arăta D. W. Bowett, că este adevărată și cealaltă posibilitate, că personalitatea juridică internațională conferă prin ea însăși capacitatea de a încheia tratate internaționale. Această aptitudine se poate determina numai pe baza dispozițiilor actelor constitutive ale acestor organizații. Deși Carta nu definește natura Organizației din punctul de vedere al dreptului internațional, anumite atribuții pe care i le conferă, îndeosebi capacitatea de a încheia tratate cu statele-membre și cu alte organizații internaționale, presupun existența personalității juridice a O.N.U.

Organizațiile internaționale, subliniază Gr. Geamănu, pot deveni subiecte de drept numai în raporturile juridice internaționale strict necesare realizării scopurilor pentru care au fost create.

Sfera acestor raporturi este, așa dar, condiționată de scopurile pentru care au fost create, de unde rezultă, în consecință, că și personalitatea lor juridică este supusă aceluiași restrângeri.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Международное право: Учебник, под ред. Ю. М. Колосова, В. И. Кузнецова, Москва, Изд. Международные отношения, 1999, p.176.
2. <<http://www.scribde.com/istorie/teoria-organizațiilor-internat11851.php>>, citat la 16.03.2016.



## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

**Наталья КИПЕР,  
доктор права, адвокат**

### SUMMARY

*The theoretical value of administrative legal relations, which reveal how leading administratively Kozlov, Y. M., Popov L. L., Tikhomirov Y. A., Korenev A. P. etc play a huge role in the realization of rights, where the state power is connected to the process of legal regulation, in the event of a dispute, the establishment of facts having legal significance, the involvement of legal liability etc.*

### REZUMAT

*The theoretical value of administrative legal relations, which reveal how leading administratively Kozlov, Y. M., Popov L. L., Tikhomirov Y. A., Korenev A. P. etc play a huge role in the realization of rights, where the state power is connected to the process of legal regulation, in the event of a dispute, the establishment of facts having legal significance, the involvement of legal liability etc.*

Анализ суждений, существующих в юридической литературе об основных характеристиках административных правоотношений, позволяет нам выделить следующие две основные концепции.

Согласно первой точке зрения административные правоотношения возникают в процессе государственного управления, имеют в качестве обязательного субъекта орган государственного управления, являются отношениями «власти-подчинения» и характеризуются юридическим неравенством сторон [12, с. 30-37; 19, с. 36; 8, с. 8-14; 10, с. 104-144].

Иная концепция заключается в том, что административные правоотношения возникают в сфере государственного управления между всеми субъектами административного права в любом их сочетании и делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения, в которых одна сторона подчинена другой (отношения власти и подчинения), и отношения, в которых стороны не подчинены друг другу (отношения равноправия) [7, с. 106, 107; 15, 18-31].

Нам импонирует положение первой концепции, и прежде всего, то, что в качестве субъекта административных правоотношений должно выступать государство в лице органов исполнительной власти.

Основные особенности административных правоотношений в свое время рассмотрел Ю. М. Козлов [10, с. 104-144]. Для нас наибольший интерес представляет утверждение, что *для административных правоотношений характерен особый порядок разрешения споров* (курсив Н. К.). В данном контексте, считаем целесообразным обратить внимание на Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ, где предусмотрены гарантии объективности процесса и обеспечения равных процессуальных возможностей гражданина и государства. Так, определяются категории дел, которые рассматриваются судом первой инстанции коллегиально. При оспаривании нормативно-правовых актов в суде субъекта Федерации предусмотрено обязательное участие представителя гражданина, если сам истец не имеет юридического образования.

В общетеоретическом плане, такие авторы как С. С. Алексеев, Ю. Г. Ткаченко, подчеркивают, что возникающие на основе норм права отношения, в котором его участники выступают как носители субъективных прав и юридических обязанностей, обеспеченные государством, называется правоотношением [24, с. 349; 25, с. 146].

А. П. Коренева рассматривает административно-правовые отношения как регулируемые нормами административного права общественные отношения складывающийся в сфере управления. Поскольку административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений вообще, то они обладают общими признаками, которые присущи любым правовым отношениям [1, с. 61].



Ю. А. Тихомиров отмечает, что административно-правовые отношения «характеризуются постоянным (хотя действуют и другие субъекты) наличием одной стороны – преимущественно органа исполнительной власти, который в праве осуществлять управленческие, регулятивные и охранительные функции с применением властных полномочий. Императивность служит преобладающей правовой оболочкой для всех административно-правовых отношений, многообразных, динамичных и очень гибких» [27, с. 61].

Под административно-правовым отношением ведущие ученые в данной области Л. Л. Попов Л. Л. [2, с. 81], В. Кобалевский [12, с. 30, 31, 34-37], С. С. Студеникин, В. А. Власов [8, с. 8-14] придерживаются классической точки зрения определения административно-правовых отношений, а именно «урегулированное административно-правовой нормой управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой».

Административно-правовые отношения характеризуются следующими признаками:

1. Административные правоотношения складываются преимущественно в особой сфере общественной жизни - сфере государственного управления, в которой выделяются следующие системные группировки:

- а) сфера внутриаппаратной организационной деятельности;
- б) сфера взаимодействия различных органов государственного управления;
- в) сфера непосредственного управляющего воздействия на материальные объекты государственного управления;
- г) сфера взаимодействия органов управления с негосударственными организациями;
- д) сфера взаимодействия органов управления и граждан.

2. Имеют своим объектом действия поведение людей - участников управляемых процессов.

3. Административные правоотношения возникают при обязательном участии соответствующего органа государственного управления или другого носителя полномочий государственно-властного характера.

4. Административные отношения возникают по инициативе любой из сторон, однако согласие или желание второй стороны не всегда является обязательным условием их возникновения.

5. Для административных правоотношений характерно, что в случае нарушения их участниками требований норм административного права виновная сторона несет ответственность перед государством в лице его органа.

6. Для административных правоотношений характерен особый порядок разрешения споров [10, с. 104-144; 16, с. 18-31].

Естественно, все вышеуказанные признаки административных правоотношений представляют собой особенный интерес, как для административного права, так и для науки в целом. Но нам представляется более актуальным, не рассмотренным подробно до сегодняшнего дня и нуждающийся в развитии именно последний признак: «для административных правоотношений характерен особый порядок разрешения споров».

Несмотря на некоторые различия в понимании сущности административно-правовых отношений, можно указать на общий недостаток, свойственный им: в них ничего не говорится о таком важнейшем признаке этих отношений, как необходимости установления гарантий судебной защиты прав и интересов граждан по отношению к управлению. Иначе говоря, если такая гарантия судебной защиты отсутствует, то едва ли можно говорить о цивилизованных административно-правовых отношениях, характеризующихся «властеподчинением», «организационностью», обязательным наличием органа управления, реализующего властную управленческую компетенцию и пр. В более широком плане этот недостаток можно определить как отсутствие правового режима административно-правовых отношений, как отсутствие режима обеспечения правовой защиты граждан по отношению к управлению (исполнительной власти) [21, с. 106, 107].

В данном контексте необходимо отметить, что одна из концепций административно-правовых отношений состоит из трех пунктов: 1) возникают в сфере государственного управления; 2) могут иметь место между всеми субъектами административного права в любом их сочетании; 3) делятся по соотношению прав и обязанностей участников на две группы: отношения властиподчинения

и отношения равноправия. Такой подход в рассмотрении административно-правовых отношений остался практически до наших дней [1, с. 34].

Административное правоотношение носит двусторонний характер: правам одного субъекта соответствуют обязанности другого и наоборот. Оба участника правоотношения связаны в конечном счете с государством, которое, устанавливая права и обязанности субъектов, гарантирует их реализацию [1, с. 34].

Следует указать на основные критерии для классификации административно-правовых отношений. К таковым относят: классификацию по содержанию (охранительные и регулятивные) [21, с. 387], по степени властности в отношениях между субъектами (субординационные, координационные, реординационные) [6, с. 115, 116], по направлению деятельности (административно-правовые отношения органов исполнительной власти общей компетенции, отраслевой компетенции, межотраслевой компетенции, внутриорганизационные, в том числе функциональные отношения) [21, с. 388], по соотношению прав и обязанностей между субъектами (вертикальные, горизонтальные, диагональные) [4, с. 78, 79], по составу субъектов, по территории распространения [15, с. 100, 101], по видам административного производства [30, с. 25-35], по своему характеру (материальные и процессуальные) [17, с. 96], некоторые авторы рассматривают такие два вида административно-правовых отношений, как по соотношению прав и обязанностей их участников и характеру их связей вместе [10, с.171-183;16, с.105; 22, с.17].

Суммируя основные виды административных правоотношений, можно увидеть их обширное разнообразие и применительно к нашему исследованию подчеркнуть, что они не исчерпали себя.

Б. В. Россинский и Н. Г. Гончарова придерживаются мнения, что административно-правовые отношения, как все иные правоотношения, имеют свой объект, каковым является воля, сознание и поведение (действия) людей, управляемых в сфере реализации исполнительной власти [18, с. 43].

С того момента, когда наступает формально выраженное недовольство действиями одного из субъектов административно-правовых отношений можно говорить о переходе материальных правоотношений в процессуальные. Как раз это переходное состояние позволяет говорить об особом типе правоотношений, а именно о спорных правоотношениях.

В. Д. Сорокин выделяет следующие особенности административно-процессуальных правоотношений:

- а) возникают в сфере государственного управления;
- б) являются процессуальными [22, с. 95]

И. В. Панова рассматривает процессуальное отношение как главное звено в структуре любого процессуального производства, обусловленное наличием юридического состава, включающего:

- а) соответствующее материальное правоотношение;
- б) юридически значимые процессуальные действия;
- в) юридические события;
- г) юридические состояния;
- д) процессуальные акты-документы [17, с.16]

Однако, между материальными и процессуальными отношениями нет четкой временной грани, ибо последние начинаются не обязательно с момента оспаривания в его формальном выражении. Несогласие субъекта имеет и доюрисдикционное выражение, что может быть выражено не только подачей административного иска или жалобы, но и представлением предложения с целью совместного решения проблемы. Это тем более актуально, если вести речь о спорах между неподчинёнными субъектами административного договора. Если идет речь о согласительной процедуре, то спор приобретает черты диспозитивности. Само право несогласия с тем или иным действием может быть закреплено в нормах материального права, а свое развитие получает в процессе, отсюда и двойственность природы административно-правового спора, что будет являться дальнейшей темой для исследования.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право. Общая и Особенная части. Учебник. Под ред. докт. юрид. наук, проф. А. П. Коренева. М., МВШМ СССР, 1986.
2. Административное право: Учебник / Под ред. Л. Л. Попова. – М., 2005.

3. Административное право. Общая и Особенная части. Учебник. Под ред. докт. юрид. наук, проф. А. П. Коренева. М., МВШМ МВД СССР, 1986.
4. Административное право: учебник / Под ред. Ю. М. Козлова и Л. Л. Попова, М.: Юристъ, 1999.
5. Административное право. Общая и Особенная части. Учебник. Под ред. докт. юрид. наук, проф. А. П. Коренева. М., МВШМ СССР, 1986.
6. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административно право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005.
7. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административно право: Учебник для вузов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2005.
8. Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. - М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1959.
9. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Госиздат Украины, 1924.
10. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. М., 1976,
11. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (с изменениями и дополнениями).// Собрание законодательства Российской Федерации от 9 марта 2015 г. № 10 ст. 1391.
12. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Госиздат Украины, 1924.
13. Коренев А. П., Петров Т. И. Конституция СССР и административно-правовые отношения.// Правоведение. – 1980. - № 2
14. Козлов Ю. М. Горизонтальные управленческие отношения.// „Советское государство и право.” – 1973. - № 12.
15. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения, 1972.
16. Петров Г. И. Советские административно-правовые отношения.. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1960.
17. Панова И. В. Актуальные проблемы административного процесса в РФ. Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000.
18. Россинский Б. В., Гончарова Н. Г. Административное право. Практикум: Учебно-методическое пособие / Под ред. Б. В. Россинского. – М. Изд-во Эксмо, 2006.
19. Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение: Автореф. дисс. д-ра юрид. наук. - М., 1949.
20. Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение: Автореф. дисс. д-ра. юрид. наук. М., 1949.
21. Старилов Ю. Н. Административное право в 2 ч. Ч. 1.: История Наука. Предмет. Нормы.
22. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972,
23. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.
24. Теория государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985.
25. Ткаченко Ю. Г. Гл. XIX. Социалистические правоотношения. § 1. Теория государства и права: Учебник / Под ред. А. М. Васильева. – 2-е изд. М.: Юрид. лит., 1983.
26. Ткаченко Ю. Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980.
27. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001.
28. Черепанов Ю. Г. Горизонтальные управленческие связи (дискуссионные вопросы).// „Вестник МГУ” – 1981. - № 1.
29. Шергип А. П. Административная юрисдикция// „Советское государство и право.” – 1976. - № 6.
30. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979.

# SISTEMATIZAREA ȘI CODIFICAREA CADRULUI JURIDIC DE REGLEMENTARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

**Natalia SAITARLÎ,**  
**șef Catedră științe politice și administrative,**  
**Universitatea de Stat „B. P. Hașdeu”, or. Cahul**

## SUMMARY

*Legal status of the staff from local government, which is well defined, provides these public authorities efficient governance. Purpose of the present article is to study the normative acts and the literature concerning of the legal status of persons of local public authorities, for based on the analysis to make some proposals for improving the Moldovan law on the modernization of the activities of the staff from public local administration.*

În prezent, avem nevoie de o administrare publică, care să acorde populației unei țări servicii de o calitate înaltă, eficientă și modernă. O importanță deosebită în reformarea administrației publice îi revine factorului uman, politiciii de personal în organul public și statutul lor juridic strict reglementat de lege.

Din analiza legislației cu privire la statutul juridic al tuturor categoriilor de personal din autoritatea publică locală, am constatat că realizarea acestor statute este complicată din cauza multitudinii de acte în acest domeniu, prevederile cărora uneori se suprapun sau nu sunt strict determinate, sau sunt incomplete, și care, în cele din urmă, dăunează activității efective a autorităților publice locale.

În literatura de specialitate găsim unele propuneri și recomandări de modernizare și eficientizare a activității personalului din administrația publică locală, demne de a fi luate în calcul. Astfel, prof. D. Brezoiu susține că, pentru simplificarea activității administrației publice este necesar, dacă este și posibil, să se renunțe la unele documente, contopindu-le într-unul singur, sau să se simplifice documentele, făcându-le mai clare și mai lesnicioase, deoarece în circuitul documentelor trebuie să se găsească ordinea cea mai logică, pentru ca lucrarea să urmeze drumul scurt [1].

În aceeași ordine de idei, prof. Victor Popa menționează că orice reformă cere capacități de sinteză și de analiză ale instituțiilor ceea ce nu poate fi compensat prin adoptarea unui număr mare de regulamente sau legi în domeniul administrației publice locale [2], cum, de exemplu, organizarea și funcționarea autorităților publice locale, inclusiv, statutul personalului din aceste autorități (aleși locali, demnitari, funcționari publici, salariați) sunt reglementate de multiple acte normative. Mai mult ca atât, susține prof. Dumitru Baltag, prin prelucrarea sistematică a actelor normative și gruparea lor după criterii, se asigură sesizarea și înlăturarea oportună a unor contradicții dintre acte, identificarea și eliminarea lacunelor în drept, stabilirea celor mai eficiente metode de reglementare a relațiilor sociale în funcție de specificul fiecărei situații. Totodată, sistematizarea actelor normative ale legislației, în primul rând, este cerută și de procesul realizării dreptului, întrucât facilitează cunoașterea dreptului pozitiv, interpretarea corectă a actelor normative și sesizarea interdependenței lor. De aceea, sistematizarea actelor normative prin încorporare sau codificare este un factor de condiționare a eficacității dreptului. Nu în ultimul rând, ea favorizează popularizarea legislației, accesibilitatea actelor normative pentru toți cetățenii [3].

În aceeași ordine de idei, unii autori români descriu codificarea juridică ca un mijloc de realizare a simplificării legislative care permite crearea unui document unic într-o anumită materie a dreptului și adunarea normelor dispersate pentru ca acestea să devină coerente și accesibile. Codificarea este deci un instrument de sistematizare și concentrare a legislației dintr-un anumit domeniu sau dintr-o ramură de drept, subordonată unor principii comune, sub forma unei structuri unitare denumită cod. În mod corespunzător, noțiunea de „cod” a fost definită în literatura de specialitate juridică din Franța ca „un corp coerent de texte înglobând, conform unui plan sistematic, ansamblul regulilor referitoare la o materie” [4].

Într-o altă opinie, simplificarea, sistematizarea, normalizarea și unificarea activității administrației publice reprezintă poate cele mai puternice argumente care s-ar afla la baza codificării administrative. În plus, o asemenea reglementare ar trebui să conducă la eliminarea oricărui paralelism sau contradicții între actele normative în domeniu [5].

Autorii Corneliu Manda și Cezar Manda menționează că în baza principiilor constituționale prevăzute în Constituția României [6], care, după cum se observă, sunt similare cu principiile consacrate în Constituția Republicii Moldova [7], se poate adopta, în mod distinct un statut al funcționarilor publici din administrația publică locală, pentru întregul corp de funcționari publici locali, deci și al aleșilor locali, care acționează la acest nivel. O asemenea reglementare se justifică, în opinia acestor autori, din cel puțin trei puncte de vedere, și anume [8]:

a) autonomia organizatorică, funcțională și financiară a administrației publice locale și a autorităților care numesc acest corp de funcționari;

b) scopul funcției locale, de realizare a intereselor locale, ca interes distinct al cetățeanului;

c) necesitatea „stabilității” și „apolitismul” funcționarului public local, în contextul alegerii politice a autorităților locale (a consiliului și a primarului) și a frecvențelor lor schimbări.

Studiind reglementările juridice ale Federației Ruse cu privire la administrația publică locală, putem observa că acest domeniu este reglementat de Legea cu privire la principiile generale de organizare a organelor de autoadministrare locală nr. 131 din 06.10.2003 [9], Legea „Despre bazele serviciului municipal în Federația Rusă” nr. 25 din 2 martie 2007 [10], legile federale și regulamentele interne ale autorităților date.

O experiență demnă de urmat este în Franța, unde întreaga activitate a autorităților publice locale, inclusiv statutul juridic al alesului local și al funcționarului public municipal (local), se reglementează printr-un singur act normativ numit Codul general al colectivităților locale. Acesta din urmă cuprinde dispoziții sistematizate ale tuturor actelor normative din domeniul administrației publice locale. Astfel, toate actele normative care se refereau la politica descentralizării, începând din 1982, și la organizarea administrației publice locale (în număr de peste 300) au fost unite în acest Cod, Partea legislativă (materială), fiind adoptată la 21 februarie 1996, iar Partea reglementară (procesuală), la 7 aprilie 2000 (Code general des collectivités territoriales [11]), dată, de la care este abrogat Codul comunelor. Codul menționat include atât dispoziții sistematizate ale tuturor actelor normative din domeniul administrației locale adoptate anterior, cât și dispozițiile noi de modificare a Codului [12]. În aceste condiții este mult mai facil de cercetat și de analizat, în ansamblu, normele juridice prin care este reglementat statutul personalului din administrația publică locală.

În Republica Moldova cele mai importante direcții de reformare ale administrației publice locale au fost în nenumărate rânduri reiterate atât de practicieni, cât și de teoreticieni, respectiv: redefinirea principiilor de organizare și funcționare ale administrației publice locale; determinarea corectă a categoriilor de competențe ale administrației publice locale, care să ducă la creșterea capacității administrative a acestora; sursele devenite ale autorităților locale și modalitățile de echilibrare a bugetelor locale; aprobarea procedurilor administrative; reglementarea unitară a regimului juridic al funcției și funcționarului public; salarizarea unitară a funcționarului public; crearea unui cadru unitar de reglementare pentru administrația publică locală. Constatăm, ca și alți autori, că simplificarea acestor reglementări este o necesitate. Totodată, corelarea legislației existente (avem în vedere numeroasele acte normative adoptate prin care se stabilesc competențe noi în sarcina autorităților administrației publice locale, cu conținut contradictoriu) ar putea contribui la eliminarea paralelismelor constatate în aplicarea legii, atât între autoritățile administrației publice locale, cât și între acestea și alte paliere ale administrației publice, cât și contradicțiile din actele normative incidente, precum și, la elaborarea unor proceduri unitare pentru activitatea administrației publice locale, care să înlăture diversele practici în procesul de punere în aplicare a legii [13]. Mai mult ca atât, ajustarea legislației naționale la cea comunitară și simplificarea dreptului sunt condiții importante de integrare europeană, a căror realizare Republica Moldova și le-a asumat prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE în iunie 2014 [14].

Deci, sub imperiul lozincii de modernizare (reformare) a administrației publice, legislația națională devine din ce în ce mai numeroasă și confuză, iar sistematizarea acesteia este tot mai dificilă. Acestui fenomen i se mai spune „inflație legislativă.” Într-o asemenea situație este și Republica Moldova, care a adoptat calea democratică de dezvoltare și integrare în Comunitatea Europeană. În acest context, în ultimele două decenii legislația națională s-a modificat și s-a multiplicat enorm de mult, în mod deosebit, reglementările ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice locale. Prin urmare, problema simplificării, ajustării și sistematizării cadrului juridic din țara noastră devine una prioritară, fără rezolvarea căreia reformele de modernizare a sistemului de guvernare riscă să fie compromise.

În această ordine de idei, considerăm binevenită, sistematizarea tuturor actelor din domeniul administrației publice locale prin elaborarea unui Cod, de exemplu, Cod al colectivităților locale, după modelul francez, și anume care să cuprindă atât norme materiale, cât și procesuale, reglementând acest domeniu în întregime și contribuind, în mare măsură, la îmbunătățirea activității autorităților publice locale. Mult mai simplu ar fi dacă am regăsi toate prevederile ce țin de organizarea, funcționarea, competențele și răspunderea juridică a personalului autorităților publice locale sistematizate într-un singur act normativ. Acest Cod, în continuare, va face posibilă desprinderea instituției colectivităților locale într-o ramură aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ – Dreptul colectivităților locale, studierea mai profundă și perfecționarea normelor acestui drept.

Oportunitatea Codului este explicată prin următoarele:

- vor dispărea unele neclarități, ambiguități și divergențe ale unor norme juridice din domeniul administrației publice locale;
- va crea cadrul legal de organizare și funcționare a autorităților administrative locale, inclusiv activitatea, responsabilitatea și răspunderea personalului din cadrul acestor autorități;
- va accelera procesul reformelor și consolidarea unui sistem modern de administrație publică locală;
- în continuare, pe baza practicii din alte state ca România, Franța, Rusia, și pe baza codificării normelor ce compun administrația publică locală, instituția dată poate fi desprinsă într-o ramură aparte sau într-o subramură a dreptului administrativ – Dreptul colectivităților locale.

Din cele expuse mai sus, concluzionăm că, indiferent de denumirea pe care o poartă o anumită categorie de persoane (ales local, demnitar public, funcționar local etc.), trebuie să existe o reglementare juridică unică, formează instituția de drept public – dreptul comunităților locale – prin care se reglementează tot procesul de organizare și funcționare a autorităților publice locale.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Brezoianu D. Drept administrativ. București: Editura Universității Independente Titu Maiorescu, 2003, p. 87.
2. Popa V. Lecțiile descentralizării. Chișinău: TISH, 2003, p. 6.
3. Baltag D. Teoria generală a dreptului și statului. Cimișlia: TIPICIM, 1996, p. 203.
4. Vlaicu C. Codificarea administrativă – garanție a realizării dreptului cetățeanului la o bună administrare. În culegerea „Consolidarea capacității administrative în contextul bunei administrări.” București: Comunicare.ro, 2011, p. 285-287.
5. Tofan D. Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice. București: Editura All Beck, 1999, p. 382.
6. Constituția României din 31 octombrie 2003, art. 120. În: Monitorul Oficial al României, 31.10.2003, nr. 767.
7. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, art. 109. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1.
8. Manda C., Manda C. Dreptul colectivităților locale. București: Lumina Lex, 2002, p. 357.
9. Федеральный Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации № 131-ФЗ от 06.10.2003. В: „Собрание законодательства РФ”, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.
10. Федеральный Закон о муниципальной службе в Российской Федерации № 25-ФЗ от 2 марта 2007 г. В: ПГ - Федеральный выпуск, 7 марта 2007 г., № 4310.
11. Code general des collectivites territoriales du 24 février 1996.
12. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Франция. Общие принципы организации местного самоуправления. <[http://polbu.ru/starcev\\_govmanagement/ch22\\_all.html](http://polbu.ru/starcev_govmanagement/ch22_all.html)> (vizitat la 03.05.2012).
13. Miulescu N. Oportunități de reformare a administrației publice locale. În: Culegere de comunicări științifice a Institutului de Științe Administrative din România, 2010-2012, nr. 12, p. 197.
14. Acordul de Asociere din 27.06.2014 între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2014, nr. 185-199/442.



## PROCEDURA DE SOLUȚIONARE A LITIGIILOR INDIVIDUALE DE MUNCĂ DE CĂTRE INSTANȚA DE JUDECATĂ

**Tatiana MACOVEI,**  
*doctor în drept, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Labor disputes represent those divergences that have not been solved by the subjects of the litigious material relationship, while the law prescribes a certain previous procedure to be followed. According to the in force legislation, the labor disputes subjects are: the employee or any other right holders or persons bounded by obligations under the present code; the employers physical persons or legal entities; trade unions and other employee's representatives; employer's representatives; central and local public authorities, depending on situation; the prosecutor, according to the in force legislation.*

Prin noțiunea de jurisdicție a muncii se înțelege, în sens larg, totalitatea normelor legale care au ca obiect organizarea și funcționarea organelor competente să procedeze la soluționarea conflictelor de muncă și a cererilor privind raporturile juridice dintre partenerii sociali, precum și a regulilor procedurale ce urmează să fie respectate în activitatea acestor organe.

Soluționarea litigiilor individuale de muncă poate fi convențional împărțită în două etape: a) prima etapă va cuprinde perioada de la depunerea cererii de chemare în judecată și până la pregătirea pentru înfăptuirea judecării; b) a doua etapă o constituie perioada de judecare și emiterea hotărârii în cazurile în care este nevoie de executarea silită.

Acțiunea împotriva unei organizații se intentează în instanța de la sediul ei sau al organului său de administrație. Contrar unei practici defectuoase, ce se mai aplică, în unele cazuri, indicăm că competența, la alegerea reclamantului, specială pentru litigiile de muncă, la general, nu este prevăzută, iar, norma alin. 7 al art. 39 al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova nu este aplicabilă tuturor litigiilor de muncă, ci doar în cazul revendicării dreptului de muncă lezat în urma condamnării ilegale, tragerii ilegale la răspundere penală, prin aplicare ilegală a măsurii preventive sub forma arestului preventiv sau sub forma impunerii angajamentului scris de a nu părăsi localitatea ori prin aplicarea ilegală a sancțiunii administrative a arestului și ulterioarei reabilitări pe aceste cazuri. Respectiv, competența la alegerea reclamantului, prevăzută de art. 39 al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, pentru litigiile de muncă, urmează a fi aplicată doar în condițiile generale prevăzute de alineatele 1, 2, 3 etc. ale articolului, încercările de aplicare a alineatelor 7 fiind eronate și scoase din contextul legii [1, p. 467].

În conformitate cu Codul muncii al Republicii Moldova, cererea privind soluționarea litigiului individual de muncă se depune în instanța de judecată de către salariat: a) în termen de trei luni de la data când salariatul a aflat sau trebuia să afle despre încălcarea dreptului său; b) în termen de trei ani de la data apariției dreptului respectiv al salariatului, în situația în care obiectul litigiului constă în plata unor drepturi salariale sau de altă natură ce i se cuvin salariatului; c) în termen de un an de zile din ziua constatării prejudiciului cauzat de salariat angajatorului [2]. Cu referire la angajator, putem evidenția faptul că acesta are doar un motiv de a se adresa în instanța de judecată și, anume, în cazurile în care i-a fost cauzat de către salariat un prejudiciu material pe care acesta nu dorește să-l recupereze benevol și nu sunt întrunite condițiile pentru recuperarea în mod individual a prejudiciului (mărimea prejudiciului depășește salariul lunar al salariatului sau ordinul de încasare de la salariat a prejudiciului material nu a fost emis în termen de o lună de zile de la data constatării mărimii prejudiciului). Pentru aceste cazuri termenul de prescripție pentru adresare în instanța de judecată este stabilit de un an de zile din ziua constatării mărimii prejudiciului.

În cazurile în care cererile de chemare în judecată au fost depuse cu omiterea, din motive întemeiate, a

termenelor de prescripție prevăzute în alineatul precedent, reclamantii pot fi repuși în termen de instanța de judecată. Normele procedurale stabilesc faptul că instanța de judecată nu este în drept să refuze primirea cererii din cauza omiterii termenului de adresare în judecată.

La primirea cererii referitor la litigiul de muncă, judecătorul verifică competența, obiectul litigiului, precum și dacă aceasta întrunește exigențele prevăzute de lege, în caz contrar, reclamantul trebuie să facă imediat completările sau modificările cerute, ori să depună copii de pe cerere și copii autentificate de pe înscrisurile pe care își întemeiază pretențiile [3, p. 67]. Judecătorul poate refuza primirea cererii (art. 169 Cod de procedură civilă [4]) în cazul în care: a) cererea nu urmează a fi judecată în instanță judecătorească în procedură civilă; b) există o hotărâre judecătorească irevocabilă cu privire la un litigiu între aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeiuri sau o încheiere judecătorească prin care se admite încetarea procesului în legătură cu faptul că reclamantul a renunțat la acțiune sau că între părți s-a încheiat o tranzacție; c) aceasta este depusă de un organ, organizație sau o persoană, în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale unei alte persoane fără ca prezentul cod sau o altă lege să le delege dreptul adresării în judecată în acest scop; d) există o hotărâre a judecății arbitrale, obligatorie pentru părți, cu privire la litigiul dintre aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeiuri, cu excepția cazurilor în care judecata a respins cererea de eliberare a titlului de executare silită a hotărârii judecății arbitrale sau a desființat hotărârea arbitrală; e) reclamantului și/sau pârâtului îi lipsește capacitatea de folosință, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 59, alin. (2). În decursul a 5 zile de la data repartizării cererii de chemare în judecată, judecătorul dispune, printr-o încheiere motivată, refuzul de primire a cererii și remite reclamantului încheierea și cererea cu toate documentele anexate. Încheierea poate fi atacată cu recurs. Refuzul judecătorului de a primi cererea de chemare în judecată exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeiuri.

Judecătorul restituie cererea de chemare în judecată (art. 170 Cod de procedură civilă) dacă: a) reclamantul nu a respectat procedura de soluționare prealabilă a pricinii pe calea extrajudiciară, prevăzută de lege pentru categoria respectivă de pricini sau de contractul părților; b) instanța nu este competentă să judece pricina; c) cererea a fost depusă de o persoană incapabilă; d) soțul a înaintat acțiunea de desfacere a căsătoriei fără consimțământul soției, în timpul sarcinii sau în primul an de la nașterea copilului; e) cererea nu este semnată ori este semnată de o persoană neîmputernicită de a o semna ori este semnată fără a se indica funcția semnatarului; f) cererea a fost depusă în numele persoanei interesate de către o persoană neîmputernicită de a porni și a susține procesul; g) la aceeași instanță sau la o alta se află în judecată un litigiu între aceleași părți, asupra aceluiași obiect și având aceleași temeiuri; i) reclamantul își retrace cererea înainte de emiterea încheierii privind intentarea procesului. Cererea de chemare în judecată se restituie printr-o încheiere motivată, în care judecătorul indică instanța unde trebuie să se adreseze reclamantul, dacă pricina nu este de competența instanței respective sau modalitatea de înlăturare a circumstanțelor ce împiedică intentarea procesului. În decursul a 5 zile de la data repartizării cererii de chemare în judecată, judecătorul dispune, printr-o încheiere, restituirea cererii și remite reclamantului încheierea și cererea cu toate documentele anexate. Spre deosebire de refuzul cererii de chemare în judecată, restituirea cererii de chemare în judecată nu exclude posibilitatea adresării repetate în judecată a aceluiași reclamant, cu aceeași acțiune, împotriva aceluiași pârât, cu același obiect și aceleași temeiuri dacă reclamantul a lichidat încălcările. Încheierea prin care instanța judecătorească restituie cererea în temeiul alin. (1), lit. a), b), c) și g) art. 170 Cod de procedură civilă poate fi atacată cu recurs. În conformitate cu art. 171 Cod de procedură civilă, după ce constată că cererea a fost depusă în judecată fără a se respecta condițiile art. 166 și 167 alin. (1), lit. a), b), c) și e), judecătorul emite, în cel mult 5 zile de la repartizarea cererii, o încheiere pentru a nu se da curs cererii, comunicând persoanei care a depus cererea acest fapt de încălcare și acordându-i un termen rezonabil pentru lichidarea neajunsurilor. Dacă persoana care a depus cererea îndeplinește în termen toate cerințele enumerate în încheierea judecătorului, cererea se consideră depusă la data prezentării inițiale în judecată. În caz contrar, ea nu se consideră depusă și, împreună cu actele anexate, se restituie reclamantului printr-o încheiere judecătorească ce poate fi atacată cu recurs. Toți participanții la proces sunt înștiințați de către instanța de judecată prin citație, privitor la locul, data și ora ședinței de judecată.

Un alt moment important la adresarea cu cererea de chemare în instanța de judecată îl reprezintă

aspectul ce ține de achitarea taxei de stat. Astfel, conform normei generale stipulate în art. 85 al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, în litigiile de muncă, inclusiv în cadrul conflictelor colective de muncă, reclamantii se scutesc de plata taxei de stat la depunerea acțiunii. Sunt scutiți de taxa de stat la adresarea în instanța de judecată atât salariații, cât și angajatorii. Iar, ulterior, după examinarea pricinii, la pronunțarea hotărârii, în funcție de satisfacerea cerințelor, urmează a fi soluționată întrebarea plății taxei de stat și, respectiv, angajatorul va fi impus la achitarea taxei de stat, în mărime proporțională cu cerințele respinse din cererea înaintată [1, p. 470]. În afară de taxa de stat prevederile art. 90 al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova indică și alte cheltuieli ce pot apărea în legătură cu judecarea pricinii, cum ar fi cheltuielile de efectuare a expertizei, cheltuielile de asistență juridică etc. Ținând cont de faptul că salariatul este scutit completamente de orice cheltuială de judecată, angajatorul nu va putea solicita de la salariat recuperarea cheltuielilor efectuate, inclusiv de asistență juridică, dacă a angajat în mod special un avocat pentru această pricină, iar partea cheltuielilor ce se achită cu anticipație și necesare pentru examinarea cauzei ce ar fi revenit salariatului urmează să fie compensată din buget.

Potrivit art. 89 al Codului muncii, la examinarea litigiului individual de muncă de către instanța de judecată, angajatorul este obligat să dovedească legalitatea și să indice temeiurile transferării sau eliberării din serviciu a salariatului. În cazul contestării de către salariatul-membru de sindicat a ordinului de concediere, instanța de judecată va solicita acordul sau, după caz, opinia consultativă a organului (organizației) sindical privind concedierea salariatului. În cazul în care angajatorul, în calitatea sa procesuală de pârât, nu se va prezenta în instanță pentru judecarea cauzei civile, fără motiv important sau fără a indica motivul, ori va refuza prezentarea referinței sau a probelor, instanța urmează să pronunțe hotărârea doar în baza declarațiilor salariatului.

Instanța de judecată va convoca părțile litigiului în timp de 10 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii. Termenul în interiorul căruia instanța de judecată trebuie să soluționeze litigiul de muncă este de, cel mult, 30 de zile lucrătoare de la data înregistrării acesteia. Instanța de judecată va remite hotărârea sa părților în termen de trei zile lucrătoare de la data emiterii.

Dacă partea nu este de acord cu soluția dată de prima instanță, el poate ataca hotărârea judecătorească în instanța ierarhic superioară. Termenul de declarare a apelului este de 30 de zile de la data pronunțării dispozitivului hotărârii, dacă legea nu prevede altfel. În instanța de apel părțile și alți participanți la proces au dreptul să prezinte noi probe doar dacă au fost în imposibilitatea să o facă la examinarea pricinii în primă instanță. Pot fi citați în instanța de apel martorii audiați în primă instanță dacă în cererea de apel se contestă depozițiile lor. În orice caz, în apel nu se poate schimba calitatea procedurală a părților, temeiul sau obiectul acțiunii și nici nu pot fi înaintate noi pretenții. Dacă partea nu este de acord cu decizia instanței de apel, atunci aceasta are dreptul să declare recurs. Recursul se declară în termen de 2 luni de la data comunicării hotărârii sau a deciziei integrale. Termenul de 2 luni este termen de decădere și nu poate fi restabilit.

Litigiile individuale de muncă pot fi examinate în următoarele tipuri de proceduri: a) procedura generală – marea majoritate a litigiilor individuale de muncă; b) procedura contenciosului administrativ – în cazul funcționarilor publici; c) procedura în ordonanță – de exemplu, în cazul drepturilor salariale calculate, dar neachitate; d) procedura specială - prin prisma cazurilor enumerate la art. 279 al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, drept exemplu pentru raporturile de muncă putem indica cazurile când angajatorul poate fi interesat să fie constatată dispariția fără urmă sau decesul salariatului pentru a perfectă încetarea raporturilor de muncă, sau să solicite constatarea existenței circumstanțelor de forță majoră pentru a perfectă suspendarea sau, după caz, încetarea raporturilor de muncă, ținând cont de faptul că Camera de Comerț și Industrie eliberează certificat, în acest sens, doar pentru relațiile dintre agenții economici, nu și a relațiilor dintre aceștia și salariații lor, ș. a [1, p. 467].

Litigiul individual de muncă examinat de instanța de judecată încetează la data executării hotărârii judiciare, adică după îndeplinirea reală a prescripțiilor ce le conține hotărârea (restabilirea la locul de lucru a lucrătorului concediat nelegitim, achitarea sumelor prescrise). Potrivit art. 256 al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova, urmează a fi executate imediat ordonanța sau hotărârea judecătorească prin care pârâtul este obligat la plata: pensiei de întreținere; salariului și a altor drepturi ce decurg din raporturi de muncă, precum și a indemnizațiilor prevăzute de statutul șomerilor, în mărimea unui salariu mediu; reparației prejudiciilor cauzate prin vătămare a integrității corporale sau prin o altă vătămare a sănătății

ori prin deces, dacă reparația s-a efectuat sub formă de prestații bănești periodice; unui salariu mediu pentru absență forțată de la lucru, în cazul reintegrării în serviciu. Hotărârea judecătorească privind reintegrarea în serviciu a salariatului concediat sau transferat nelegitim urmează a fi executată imediat. În caz de neexecutare a hotărârii judecătorești poate surveni răspunderea prevăzută de Codul contravențional al Republicii Moldova, care însă nu eliberează părțile de obligația nemijlocită de executare a hotărârii.

În situația în care angajatorul a executat hotărârea instanței, iar ulterior aceasta este casată de către instanța ierarhic superioară, cu respingerea cerințelor salariatului, angajatorul va putea solicita întoarcerea executării (încasarea sumelor achitate în baza hotărârii judecătorești, cu excepția salariului achitat pentru perioada când salariatul a lucrat, după pronunțarea hotărârii de restabilire și până la pronunțarea hotărârii de respingere a cerințelor salariatului de către instanța superioară).

**În concluzie**, susținem faptul că soluționarea litigiilor individuale de muncă are loc după o procedură expres prevăzută de lege, care are ca scop examinarea obiectivă și multilaterală pentru stabilirea adevărului judiciar și emiterea hotărârilor judecătorești legale și întemeiate.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Manualul judecătorului pentru cauze civile, ediția a doua. Chișinău, Tipografia Centrală, 2013, p. 467.
2. Codul muncii al Republicii Moldova adoptat prin legea nr. 154-XV din 28.03.03, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.03.
3. Eșanu O., Macovei T. Litigii de muncă, ediția a III revăzută și adăugită. Tipografia Centrală, Chișinău, 2016, 290 p.
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr. 225 din 30.05.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 130-143 din 21.06.2013.

# DISCRIMINAREA PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI ÎN RAPORTURILE DE MUNCĂ

**Veronica MERLAN,**  
*doctorandă, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*Over 650 million of people around the world live with disabilities. In every region of the world and in every country persons with disabilities most of the times live on margins of society, deprived of some life's fundamental experiences. This kind of people have a little hope to get a normal education, a decent and payable job, a good financial condition in society and a human treatment with respect of their rights by other „normal” people. The local and international law forbids discrimination when it comes to any aspect of employment, including hiring, firing, pay promotions, training or any other terms and conditions of employment. It is illegal to harass an applicant or employee because he has a disability in the past, or it is believed to have a physical or mental impairment. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities is the International Community's response to the long history of discrimination, exclusion and dehumanization of persons with disabilities. And even if a record number of countries have signed the Convention, the discrimination against this kind of persons exists. In Republic of Moldova, there is a special legislation that protects and points the punishment when it comes to discrimination against people with disabilities – but often the legislation is not working properly, and there are many factors that cause this phenomenon. So this article, gives the statistics and the information about the condition of persons with disabilities in labour relations and the possible ways to eradicate this discrimination.*

### **Considerații generale privind discriminarea persoanelor cu dizabilități în raporturile de muncă.**

Am ales să scriu despre acest subiect, deoarece consider că persoanele cu dizabilități, deși sunt declarate egale în drepturi și libertăți, atât în legislația internă cât și internațională, foarte des sunt întâlnite cazuri de discriminare în relațiile de muncă, în procesul educațional și în societate per ansamblu. În Republica Moldova populația nu percepe această categorie de persoane ca fiind una egală și, mai ales, în cadrul relațiilor de muncă, angajatorii sunt sceptici în ceea ce privește angajarea persoanelor cu dizabilități din varii motive.

În anii ce urmează, dizabilitatea va reprezenta o preocupare și mai mare din cauza faptului că prevalența acesteia este în creștere. Aceasta se datorează îmbătrânirii populației și riscului mai mare de dizabilitate în rândul vârstnicilor, precum și creșterii la nivel global a unor condiții de sănătate cronice, cum ar fi diabetul, bolile cardiovasculare, cancerul și afecțiunile de ordin mintal. Peste tot în lume, persoanele cu dizabilități au rezultate mai slabe în ceea ce privește sănătatea, realizări mai modeste în domeniul educației, participă mai puțin la viața economică și au rate mai mari ale sărăciei decât persoanele fără dizabilități. Aceasta se datorează parțial faptului că persoanele cu dizabilități se confruntă cu bariere în accesarea serviciilor pe care mulți dintre noi le iau drept firești, inclusiv sănătatea, educația, posibilitatea de angajare, transportul și accesul la informație. [1]

Abordarea dizabilității a trezit de-a lungul timpului numeroase preocupări, de unde și încercările de conceptualizare și definire a ei. Nu întotdeauna persoanele cu dizabilități s-au bucurat de drepturile și politicile de incluziune de care se bucură în zilele noastre. Deseori, persoanele cu dizabilități sunt plasate în categoriile de persoane limitate în drepturi și beneficiare de protecție socială, dar nu sunt privite ca persoane cu drepturi și libertăți egale în toate domeniile societății. Organizația Mondială a Sănătății apreciază că dizabilitatea se manifestă sub formă de restricție, limitare, prin imposibilitatea de a realiza o activitate la standardele sau în maniera considerate normale pentru ființa umană.

În conformitate cu Legea privind asigurarea egalității nr.121 din 25.05.2012[2], prin *discriminare* se

înțelege orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți ale persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale, stipulate de prezenta lege sau pe criterii presupuse.

Noțiunea de *persoană cu dizabilități* o găsim în Legea privind incluziunea socială a persoanelor cu dizabilități nr. 60 din 30.03.2012 și reprezintă anume acea persoană cu deficiențe fizice, mintale, intelectuale sau senzoriale, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere/obstacole, pot îngreuna participarea sa deplină și eficientă la viața societății în condiții de egalitate cu celelalte persoane.

Conform datelor furnizate de Organizația Mondială a Sănătății, în anul 2012, la nivelul globului erau mai mult de 1.000 milioane de oameni cu dizabilități, dintre aceștia între 110 milioane și 190 milioane prezentau dificultăți semnificative. Aceste cifre exprimate procentual înseamnă aproximativ 15% din populația totală, procent semnificativ mai mare comparativ cu anii '70 ai secolului trecut când prevalența dizabilității se estima la aproximativ 10% din populația generală. [3]

Conform unor sondaje, persoanele cu dizabilități constituie 65 milioane în Uniunea Europeană sau 10% din populație, echivalentul populației din Belgia, Republica Cehă, Grecia, Ungaria și Olanda împreună. [4]

Conform datelor statistice din 01.01.2014, în Republica Moldova sunt înregistrate persoane cu dizabilități severe – 27.674, persoane cu dizabilități accentuate – 121.240, persoane cu dizabilități medii – 34.945, total – 183.859 persoane. [5]

Conform IOPD, persoanele cu dizabilități sunt discriminate cel mai frecvent la angajare în câmpul muncii (-63), la locul de muncă (-51), în instituțiile educaționale (-31), în relațiile cu autoritățile (-30) și în viața politică (-22) și, cel mai puțin, în familie.

**Cauzele discriminării persoanelor cu dizabilități în raporturile de muncă.** Nivelul înalt de discriminare a persoanelor cu dizabilități a fost confirmat și de rezultatele cercetărilor efectuate în mediul experților. Astfel, conform opiniei experților, discriminarea persoanelor cu dizabilități în câmpul muncii ține de lipsa unor politici eficiente în domeniul dat, care ar încuraja antreprenorii să angajeze persoanele cu dizabilități, neadaptarea locurilor de muncă la necesitățile persoanelor cu dizabilități, accesul limitat al persoanelor cu dizabilități la cursurile de orientare și reorientare profesională în cadrul oficiilor forței de muncă, și chiar uneori de frica angajatorilor care cred că aceste persoane nu vor face față cerințelor.

În Republica Moldova, atât în sectorul urban cât și rural infrastructura este neadaptată complet necesităților persoanelor cu dizabilități. Chiar și la momentul actual, cu modificările făcute în legislație, cu legi speciale și sancțiuni active, se construiesc și se dau în folosință clădiri fără rampe de acces. Conform statisticilor efectuate de Ministerul Construcțiilor, majoritatea instituțiilor de stat nu au rampe de acces. Nicio primărie din localitățile rurale din Republica Moldova nu are rampe de acces. Lipsa rampelor este motivată deseori de către autorități prin faptul că nu există persoane cu dizabilități. Uneori există rampe, dar acestea sunt construite cu un unghi foarte mare, fapt ce nu permite utilizarea lor de către persoanele în cărucioare. Însăși Facultatea de Psihologie și Pedagogie de la Universitatea Pedagogică „Ion Creangă”, facultate care pregătește asistenți sociali și psihologi, nu are nici rampe de acces, nici săli de curs adaptate la necesitățile persoanelor cu dizabilități.” [6]

**Temerile angajatorilor la angajarea persoanelor cu dizabilități.** Principalele temeri și stereotipuri ale angajatorilor în fața unui subiect dizabil sunt legate de: a) aspectul calitativ al muncii deoarece angajatorii apreciază că aceste persoane își realizează sarcinile la un nivel mai scăzut decât ceilalți angajați. Angajatorii preiau stereotipurile răspândite la nivel social și apreciază că dizabilitatea înseamnă lipsă și, implicit, o diminuare a abilităților necesare îndeplinirii unor sarcini profesionale; b) siguranța fizică a acestor indivizi constituie un aspect important, angajatorii manifestând temeri vizavi de producerea unor accidente de muncă; c) educație – nivelul de pregătire al persoanelor cu dizabilități este adesea sub capacitățile lor, majoritatea persoanelor dizabile având un nivel de instrucție și educație foarte scăzut; d) randamentul muncii - angajatorii, în mod special, cei fără experiență în muncă cu astfel de persoane, manifestă reticență în fața angajării lor, lipsa unei cunoașteri adecvate a capacităților și disponibilităților subiecților în cauză conduce la perpetuarea stereotipurilor generale asupra dizabilității, respectiv, persoane ieșite din tipar care nu pot îndeplini sarcini asemenea unui om „normal”. În ciuda pregătirii școlare și a experienței persoanei, dizabilitatea este asociată cu o pierdere a randamentului muncii, indivizii cu



dizabilități fiind devalorizați, ceea ce conduce la angajarea acestora în locuri de muncă destinate persoanelor necalificate, în pofida calificării lor profesionale și, respectiv, duce și la o remunerare foarte mică. Patronii consideră că își asumă un risc prin angajarea persoanelor cu dizabilități, deoarece, în primul rând, angajarea unor astfel de salariați necesită o adaptare a locului de muncă, salariatul respectiv va avea un regim de muncă mai restrâns, un concediu mai lung, nu va putea fi supus unei munci suplimentare sau trimis în deplasări. Deci din start angajatorii percep angajarea persoanelor cu dizabilități ca pe o povară. Percepția generală asupra dizabilității este una predominant negativă, ceea ce constituie o barieră majoră în fața procesului de angajare și integrare a persoanelor cu dizabilități într-un grup de lucru.

Mai multe țări, în special unele din Europa de Est (inclusiv Republica Moldova), păstrează un punct de vedere protector față de muncitorii cu dizabilități. Codurile muncii din aceste țări obligă, de exemplu, la zile mai scurte de muncă, mai multe perioade de odihnă, concedii mai lungi și plăți compensatorii mai mari pentru muncitorii cu dizabilități, indiferent de nevoie. Deși aceste reglementări sunt făcute cu cele mai bune intenții, e posibil ca în unele cazuri angajatorii de top să considere că muncitorii cu dizabilități sunt mai puțin productivi și mai costisitori.[7]

*Stimulente pentru angajatori.* Dacă angajatorii suportă costurile pentru furnizarea de adaptări rezonabile, ar putea fi mai puțin înclinați să angajeze persoane cu dizabilități pentru a evita costurile suplimentare de muncă. Dacă angajații suportă costurile, mobilitatea acestora pe piața muncii poate fi redusă din cauza riscului de a suporta și alte costuri de adaptare la noul loc de muncă. Pentru a contracara aceste obstacole, trebuie oferite diferite stimulente financiare: stimulente pentru impozite sunt adesea oferite angajatorilor, în special, celor mai mici; agențiile de angajare de stat pot furniza consiliere și finanțare pentru adaptările legate de angajare, așa cum se întâmplă cu o agenție de stat de reabilitare profesională din Statele Unite.

În Republica Moldova, nu există stimulente în legislație pentru angajatorii care doresc să angajeze persoane cu dizabilități. Din contra, deși legislația stabilește sancțiuni pentru discriminarea persoanelor cu dizabilități la angajare, sau în alte raporturi de muncă, rareori aceste sancțiuni sunt aplicabile, de astfel, nu există practică judiciară sau litigii active ce vizează aceste aspecte din varii motive, cele mai importante fiind informarea deficitară a subiecților principali (angajatorii, salariații – persoane cu dizabilități), indiferența, precum și lipsa de experiență.

***Analiza legislației Republicii Moldova privind condițiile stabilite pentru persoanele cu dizabilități în raporturile de muncă.*** În cele ce urmează voi face o analiză a legislației Republicii Moldova în ce privește privilegiile, condițiile stabilite pentru persoanele cu dizabilități la încadrarea în muncă. Potrivit Legii nr. 60 privind incluziunea persoanelor cu dizabilități [8], art. 33 persoanele cu dizabilități se bucură de toate drepturile stabilite în Codul Muncii și în celelalte acte normative din domeniu. În vederea realizării dreptului la muncă, persoanelor cu dizabilități li se oferă posibilitatea de a activa în cadrul oricărei întreprinderi, instituții, organizații, inclusiv în cadrul întreprinderilor specializate, secțiilor și sectoarelor specializate, dacă sunt întrunite condițiile stabilite de lege. Nu se admite concedierea persoanei care urmează cursuri de reabilitare medicală, profesională ori socială în instituțiile corespunzătoare, indiferent de perioada de aflare în aceste instituții.

Pentru a asigura integrarea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități, angajatorii întreprind următoarele măsuri specifice: adaptarea rezonabilă la locul de muncă; proiectarea și adaptarea locurilor de muncă astfel încât acestea să devină accesibile persoanelor cu dizabilități; furnizarea de noi tehnologii și dispozitive de asistență, de instrumente și echipamente care să permită persoanelor cu dizabilități obținerea și menținerea locului de muncă; furnizarea de instruiți și a sprijinului adecvat pentru aceste persoane.

Deseori pentru aceste adaptări sunt necesare surse financiare suplimentare, pe care angajatorul ori nu le deține, ori, pur și simplu, nu vrea să le „îrosească” pentru astfel de destinație. Conform legii menționate, angajatorii care doresc angajarea la unitatea sa a persoanelor cu dizabilități sunt susținuți financiar de către autoritățile de stat pentru asigurarea măsurilor de adaptare necesare.

De asemenea, în art. 31 se menționează că persoanele cu dizabilități se încadrează în muncă conform pregătirii lor profesionale și a capacității lor de muncă, atestate prin certificatul de încadrare în grad de dizabilitate și conform recomandărilor conținute în programul individual de reabilitare și incluziune socială, emis de Consiliu sau structurile sale teritoriale.

Angajarea persoanei cu dizabilități în muncă se realizează în următoarele forme: *a) la întreprinderi, instituții și organizații în condiții obișnuite; b) la domiciliu; c) sau la întreprinderi specializate.*

În ceea ce ține de prima categorie, adică munca la întreprinderi, instituții și organizații în condiții obișnuite, Legea nr. 60 prevede în art. 34 că angajatorii care au, conform schemei de încadrare, mai mult de 20 de salariați sunt, de fapt, obligați să creeze locuri de muncă pentru persoane cu dizabilități în proporție de 5% din numărul total de salariați. Ulterior, angajatorii sunt obligați să informeze Agenția privind ocuparea forței de muncă privind crearea noilor locuri de muncă pentru persoanele cu dizabilități în termen de 5 zile de la data când au fost create, precum și privind angajarea în locurile de muncă disponibile a persoanelor cu dizabilități în termen de 3 zile de la data la care au fost ocupate.

Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) este organul central însărcinat cu promovarea politicilor, strategiilor și programelor în domeniul protecției ocupării forței de muncă și socială a tuturor locurilor de muncă, prevenirea șomajului, inclusiv pentru persoanele cu dizabilități. Pentru a asigura accesul la un număr mai mare de persoane cu dizabilități la serviciile furnizate de ANOFM și structurile sale teritoriale, în anul 2011, prin Legea nr. 56 din 09.06.2011 de modificare a unor acte legislative, modificările au fost operate la Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă nr. 102 din 13.03.2003 [9]. Astfel, persoanele cu dizabilități, care sunt în căutarea de locuri de muncă, au dreptul de a beneficia de măsuri active de promovare a ocupării forței de muncă oferite de ANOFM: informare, consultare profesională, medierea muncii, orientare și formare profesională.

În conformitate cu prevederile Codului Muncii [10], sunt anumite privilegii de care dispun persoanele cu dizabilități în cadrul relațiilor de muncă și anume: a) interzicerea aplicării perioadei de probă, conform art.62 lit. f); durata redusă a timpului de muncă maximum de 30 ore pe săptămână – conform art. 96, alin. (4); limitarea muncii suplimentare – conform art.105,alin. (2); limitarea trimiterii în deplasare – conform art.249; concediile anuale pentru persoanele cu dizabilități severe sunt cu o durată de 40 zile calendaristice, iar pentru cei cu dizabilități accentuate – de 32 de zile calendaristice; de asemenea, angajatorul poate acorda salariatului – persoană cu dizabilitate – un concediu suplimentar neplătit cu o durată de 60 de zile calendaristice.

În ceea ce ține de munca la domiciliu - persoanele cu dizabilități beneficiază de toate facilitățile stabilite în Codul Muncii, art.290-292. De asemenea, persoanele cu dizabilități angajate la domiciliu beneficiază din partea angajatorului de transportul la și de la domiciliu al materiilor prime și materialelor necesare în activitate și al produselor finite, precum și de adaptare rezonabilă, după caz.

Următoarea formă de realizare a angajării persoanelor cu dizabilități ar fi în întreprinderile specializate. Conform art.36 din Lege, societățile și asociațiile obștești ale persoanelor cu dizabilități creează întreprinderi specializate care angajează în muncă persoane cu dizabilități. Statul subvenționează parțial procurarea utilajului și a materiei prime, crearea locurilor de muncă, de asemenea, compensează parțial contribuțiile de asigurări sociale de stat achitate de către întreprinderile specializate ale Societății Invalizilor din Republica Moldova, Societății Orbilor din Republica Moldova și Asociației Surzilor din Republica Moldova. Mijloacele financiare respective sunt aprobate anual prin legea bugetului de stat. De asemenea, întreprinderile respective sunt scutite de taxe și impozite conform legislației fiscale.

La ora actuală, sunt trei societăți la nivel național (ale invalizilor, surzilor și orbilor) care au întreprinderi în subordine: Î.I.P., „Lumintehnica” S.R.L., mun. Chișinău, S.R.L., „Optimist Etern,” mun. Bălți (Asociația Orbilor din Moldova) unde se fabrică ambalaj din carton și S.A. „Sadacus” din mun. Bălți (Asociația Surzilor din Moldova) ce activează în domeniul construcțiilor.

De asemenea, conform Legii nr.60 persoana cu dizabilități este plasată în câmpul muncii la angajatorul în a cărui întreprindere/instituție aceasta și-a pierdut parțial capacitatea de muncă. Angajatorul este obligat să repartizeze locurile de muncă disponibile ori să creeze locuri de muncă noi pentru a plasa în câmpul muncii persoanele care și-au pierdut parțial capacitatea de muncă în urma unui accident de muncă la angajatorul respectiv sau care au contractat o boală profesională în urma căreia au fost recunoscute drept persoane cu dizabilități. În cazul, în care lipsesc condițiile pentru continuarea activității de muncă a persoanelor care și-au pierdut parțial capacitatea de muncă la același angajator, plasarea lor în câmpul muncii se realizează prin intermediul agențiilor teritoriale pentru ocuparea for-

ței de muncă și asociațiilor obștești ale persoanelor cu dizabilități. Angajatorul care încalcă prevederile de mai sus, urmează a fi sancționat contravențional.

În ceea ce privește respectarea legislației privind angajarea persoanelor cu dizabilități, potrivit rapoartelor Inspectoratului Muncii, în perioada ianuarie – septembrie 2014, inspectorii de muncă au vizitat 1.536 unități cu un efectiv de 20 și mai multe persoane, dintre care: la 108 unități au fost rezervate 398 locuri de muncă pentru plasarea în câmpul muncii al persoanelor cu dizabilități; la 184 unități activează 602 persoane cu dizabilități; la 47 unități există registru de evidență a cererilor de angajare a persoanelor cu dizabilități; 10 unități vizitate au informat Agențiile teritoriale pentru ocuparea forței de muncă despre locurile de muncă vacante rezervate. Inspectorii de muncă au înaintat prescripții pentru conformarea agenților economici la prevederile legislației în vigoare. [11]

**Sanționarea discriminării persoanelor cu dizabilități.** Tipul și mărimea sancțiunilor aplicate pentru discriminare în muncă pot varia în funcție de opțiunea victimei discriminării de a face o plângere către Inspectoratul de Stat al Muncii, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității sau în instanțele de judecată. Mai jos sunt extrase câteva prevederi legale, ca exemple de fapte care sunt interzise de lege (domeniul muncii, contravențional și penal) și sancțiunile ce pot fi aplicate. Astfel, conform prevederilor legislației în vigoare, sunt următoarele tipuri de sancțiuni privind nerespectarea drepturilor de muncă ale persoanelor cu dizabilități: încălcarea legislației muncii, a legislației cu privire la securitatea și la sănătatea în muncă - art. 55 al Codului Contravențional [13]; încălcarea egalității în domeniul muncii – art. 54/2 al Codului Contravențional; încălcarea egalității în drepturi a cetățenilor – art. 176 al Codului Penal [14].

Astfel, în Republica Moldova sunt următoarele categorii de instituții care exercită controlul și supravegherea asupra cazurilor de discriminare a persoanelor cu dizabilități: 1. Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității (CPPEDAE); 2. Inspectoratul de Stat al Muncii [www.inspectiamuncii.md](http://www.inspectiamuncii.md). În subordinea Inspectoratului de Stat al Muncii se află inspecțiile teritoriale de muncă, care funcționează în fiecare unitate administrativ-teritorială de nivelul al doilea. 3. Consiliul Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă; instanțele de judecată.

**Metode de combatere a fenomenului discriminării persoanelor cu dizabilități.** Cercetarea experților a scos în evidență și anumite recomandări practice orientate spre diminuarea fenomenului discriminării grupurilor dezavantajate, în special persoanelor cu dizabilități. Astfel, în viziunea experților, sunt necesare următoarele măsuri: a) armonizarea legislației Republicii Moldova cu normele europene din domeniul egalității de șanse și al combaterii discriminării; b) stabilirea unui mecanism de sancțiuni eficiente, proporționale și disuasive pentru faptele de discriminare și implementarea lui prin tragera la răspundere în instanțele de judecată a persoanelor care discriminează, în special în instituții publice, și informarea pe larg a societății despre aceste cazuri și efectele lor negative; c) informarea și instruirea pe larg a persoanelor cu dizabilități despre drepturile și responsabilitățile lor, în vederea implicării mai active a acestora în promovarea drepturilor proprii și a asumării anumitor responsabilități pentru schimbarea propriilor vieți; d) asigurarea accesului persoanelor cu dizabilități la educație prin dezvoltarea cadrului regulator în domeniul educației incluzive și crearea mediului de învățare (acces fizic la clădirile instituțiilor de învățământ, adaptarea mediului fizic în clase la necesitățile copiilor cu dizabilități, elaborarea curriculumurilor noi și a suporturilor de curs, instruirea pedagogilor, angajarea cadrelor didactice de sprijin etc.); e) asigurarea accesului persoanelor cu dizabilități la muncă prin îmbunătățirea legislației fiscale și crearea de facilități pentru angajatori, asigurarea suportului necesar pentru încadrarea în câmpul muncii, schimbarea atitudinii angajatorilor față de persoanele cu dizabilități (ei trebuie să vadă, în special, abilitățile și nu dizabilitățile persoanei); f) implicarea mai activă a persoanelor cu dizabilități în procesul de luare a deciziilor prin desemnarea lor în calitate de consilieri locali, raionali, parlamentari; g) promovarea de către mass-media a rolurilor valorizante ale persoanelor cu dizabilități. Emisiunile televizate nu trebuie să provoace milă, ci mai curând respect față de aceste persoane. [15]

Discriminarea afectează fiecare aspect al vieții oamenilor, iar în cazul în care nu este prevenită sau dacă nu sunt luate măsuri necesare pentru combaterea discriminării, faptul va conduce la excluderea, marginalizarea și deumanizarea persoanelor afectate. Astfel se întâmplă și în cazul persoanelor cu dizabilități care sunt, de fapt, indirect excluse din societate în majoritatea laturilor sale, dar, mai ales, din

cadrul raporturilor de muncă. Doar prin efortul comun al statului și al societății per ansamblu se va putea modifica atitudinea față de aceste persoane în sensul de a le accepta ca egale în drepturi și obligații.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Raport Mondial privind dizabilitatea Organizația Mondială a Sănătății, București 2012.
2. Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25.05.2012, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.103 din 29.05.2012.
3. Discriminarea socială și profesională a persoanelor cu dizabilități. Lioara-BiancaBuboiu, Universitatea din Oradea.
4. Oportunități egale, incluziune și protecție socială a persoanelor cu dizabilități, Institutul pentru Dezvoltare și inițiative sociale, IDIS Viitorul.
5. Incluziunea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități, Vasile Cușca, șef, Direcția politici de protecție socială a persoanelor cu dizabilități, MMPSF.
6. IOPD – Indexul Opiniei personale dominante.
7. Percepțiile populației din Republica Moldova privind fenomenul discriminării – Studiu sociologic. Fundația Soros – Ed.Cartier.
8. Raportul Mondial privind dizabilitatea, Organizația Mondială a Sănătății, 2011.
9. Legea nr. 60 privind incluziunea persoanelor cu dizabilități, din 30.03.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-159.
10. Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă nr. 102 din 13.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-72.
11. Codul Muncii al Republicii Moldova din 28.03.2003, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162.
12. Incluziunea în câmpul muncii a persoanelor cu dizabilități, Vasile Cușca, șef, Direcția politici de protecție socială a persoanelor cu dizabilități, MMPSF.
13. Codul Contravențional din 24.10.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6.
14. Cod Penal din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74.
15. Raportul Mondial privind dizabilitatea, Organizația Mondială a Sănătății, 2011.

# ROLUL ORGANIZAȚIILOR NONGUVERNAMENTALE ÎN PROMOVAREA POLITICII DE TINERET ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Tatiana IGNATIUC,**  
*magistru, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*The success of implementing youth policy depends on the quality of law frame and the standards in the field and human and institutional capacities of the responsible structures and implementation of youth policies at national and local levels. According to the National Youth Strategy will be developed coordinated measures that will serve the interests of youth workers and meanwhile will integrate them to exercise influence on social, economic, political and cultural life of the country.*

Tineretul este o categorie socială sensibilă la crizele și mutațiile politice, sociale și economice, fiind purtătorul unor valori capabile să producă schimbări în tranziție spre o societate civilă. Astăzi există multe organizații de tineret și toate reflectă, într-un fel sau altul, anumite poziții ale tinerilor, constituind în ansamblu așa – numita *politică de tineret*. [1]

Problemele tinerilor sunt unice – studii, loc de muncă, condiții de trai etc. Și toate aceste organizații nonguvernamentale (ONG) încearcă să le soluționeze, chiar dacă metodele la care recurg uneori sunt contradictorii. Oricum, toate vor să atingă același scop: să le asigure tinerilor o viață liniștită și un trai decent. Asocierea tinerilor în ONG-uri îi face să se organizeze mai bine pentru a-și apăra interesele.

Schimbările ce s-au produs în societate de la declararea independenței Republicii Moldova (RM) și până în prezent au rezultat fără întârziere cu modificări în viața asociativă a tinerilor. Societatea civilă în RM a devenit o realitate, iar conceptele democratice au presupus anumite revendicări și în politica de tineret. Astfel, în prezent s-a conturat o comunitate de ONG-uri de tineret capabile să-și asume anumite responsabilități publice ce contribuie la democratizarea societății.

Perioada dintre anii 1992-2010 înregistrează o dinamică variată în evoluția vieții asociative a tinerilor din RM. Conform datelor statistice, în republică sunt înregistrate peste 2000 de ONG-uri cu statut de organizații la nivel național. Circa 20% din numărul total sunt organizații pentru copii și tineret. După sfera de activitate cele mai multe ONG-uri de tineret au o orientare specializată: educație, drept, cultură, istorie etc. Făcând o analiză a programelor realizate, asociațiile de tineret pot fi menționate printre cele mai active ONG-uri. [2]

O cauză a necesității apariției ONG-urilor de tineret ar fi acțiunile și activitățile sub limită în domeniul politicii de tineret din partea instituțiilor statale, acestea fiind împunătoare să-și aducă contribuția la ameliorarea problemelor tineretului.

Conținutul proiectelor elaborate de ONG-urile de tineret reiese din nevoile sociale și profesionale ale tinerilor. Din multiplele probleme cu care se confruntă asociațiile de tineret se evidențiază cele ce țin de asigurarea bazei materiale și financiare, a spațiului informativ, indiferența organelor puterii de stat față de problemele lor etc.

Politica națională în domeniul tineretului trebuie să includă atât acțiuni directe, cât și acțiuni suplimentare, care ar aborda toate sferele de activitate a tineretului, inclusiv determinarea rolului și locului tineretului în fiecare sector al vieții publice a statului, precum, de exemplu, în sfera educației și a ocrotirii sănătății, în politica națională și în alte programe.

Actualmente, necesitatea dezvoltării politicii naționale în domeniul tineretului se manifestă din ce în ce mai acut în următoarele sfere: coordonarea efectivă a procesului de dezvoltare a reglementărilor și de implementare a normelor privind protecția drepturilor persoanelor tinere de către instituțiile de stat și cele obștești, atât în sfera socială, cât și în cea economică; integrarea tineretului în câmpul muncii; respectarea drepturilor omului și protecția mediului înconjurător; tratamentul deținuților tineri; relațiile

dintre tineret și cultură; raportul dintre libertatea de circulație a tineretului și elementele turismului internațional; punerea în aplicare a politicii naționale în domeniul antrenării unor grupuri speciale de tineret în procesele sociale, de exemplu, a femeilor tinere, a refugiaților tineri, a tinerilor cu dizabilități etc.

Politica guvernamentală în domeniul tineretului exprimă în raport cu tânăra generație linia strategică a statului privind asigurarea dezvoltării social-economice, politice și culturale a Republicii Moldova, formarea la tinerii cetățeni a sentimentelor de patriotism și respect față de istoria și cultura națională, față de alte popoare, respectarea drepturilor omului. [3]

Politica de stat în domeniul tineretului se pune în aplicare de către organele de stat și funcționarii acestora; organizațiile de tineret; tinerii cetățeni.

Guvernul Republicii Moldova a adoptat Strategia politicii de stat în domeniul tineretului în Republica Moldova, trasând scopurile și principiile de bază ale politicii de stat în domeniul tineretului, care sunt comune pentru toate nivelurile puterii de stat și pentru administrație. În temeiul acestei Strategii, actualmente în Republica Moldova se implementează o serie de proiecte, orientate spre susținerea tineretului în diversele sfere de activitate ale acestuia.

Au fost înregistrate și primele succese. Totodată, în această sferă există o serie de probleme actuale, care necesită o abordare complexă a soluționării lor.

Astăzi, prin eforturile sectorului nonguvernamental de tineret, în țara noastră își desfășoară activitatea și își promovează proiectele următoarele organizații:

1. *La Strada*. Contribuie activ la protecția și promovarea drepturilor și intereselor legale ale grupurilor vulnerabile la toate nivelurile – individual, legislativ și executiv.[4] Scopuri și obiective:

- recrutarea, instruirea, antrenarea, coordonarea și recunoașterea voluntarilor;
- dezvoltarea voluntariatului ca una dintre resursele ce ar satisface nevoile societății;
- sensibilizarea tinerilor și a comunității asupra unor fenomene ce comportă anumite riscuri pentru viața și sănătatea persoanei, pentru morala societății;
- aprecierea muncii voluntarului și oferirea oportunităților de creștere personală și profesională.

2. *Y-PEER* (Rețeaua de Tineri Educatori de la Egal la Egal). Se ocupă de instruirea aprofundată în domeniul sănătății reproductive, prevenirii HIV-SIDA și educația pentru sănătate. Printre oportunitățile oferite putem evidenția următoarele: posibilități de participare la instruiri internaționale în sănătatea reproductivă și metode de transmitere a informației de la egal la egal; suport logistic și financiar pentru organizarea activităților de informare/sensibilizare la nivel local; [5] posibilitatea de învățare la distanță utilizând resurse electronice de învățare precum CyberPEER.

3. *Clubul Oratorilor*. Contribuie la dezvoltarea și îmbunătățirea calităților oratorilor din RM.

4. *AIESEC*. Este o organizație globală și nonprofit condusă de studenți și absolvenți recent ai instituțiilor de învățământ superior. Membrii AIESEC sunt interesați în problematicile globale, leadership și management. AIESEC nu discriminează pe bază de rasă, culoare, sex, orientare sexuală, convingeri, religie, naționalitate, origini sociale sau etnice. [6] Această organizație oferă nenumărate oportunități de dezvoltare, dar și beneficii cu ajutorul cărora studenții pot să adauge mai multă experiență studenției lor.

5. *Centrul Tânărului Jurnalist din Moldova (CTJM)*. Misiunea de a dezvolta mass-media tinerilor din Republica Moldova. În acest sens, CTJM susține rețeaua presei tinerilor, organizează cursuri de instruire, oferă consultanță și facilitează schimbul de informații și experiență dintre tinerii jurnaliști. Obiectivele CTJM sunt: facilitarea accesului la informație a copiilor și tinerilor din RM; ridicarea nivelului calității publicațiilor școlare; instruirea jurnaliștilor începători; stabilirea unui parteneriat între organizațiile și grupurile mass-media de tineret din Moldova. Conform statutului, înregistrat la Ministerul Justiției cu nr. 2411 din 22 noiembrie 2002, membru al CTJM poate fi orice tânăr care a atins vârsta de 14 ani, indiferent de naționalitate, sex, starea socială.

6. *Consiliul Național al Tineretului din Moldova (CNTM)*. Promovează interesele organizațiilor-membre, ale tinerilor asociați și neasociați; dezvoltă structurile asociative de tineret în Republica Moldova prin desfășurarea programelor, activităților instructive, informative, de lobby, consultanță și expertiză. CNTM, înregistrat la 18 februarie 1999, este organizația „umbrelă” a 34 de asociații de tineret de nivel național și regional, astfel reprezentând forul organizațiilor de tineret din țară în relațiile cu structurile guvernamentale, forurile și/sau instituțiile naționale și internaționale din domeniul tineretului. [7] CNTM este membru cu drepturi depline al Forumului European de Tineret (YFJ), al Consiliului Internațional al Tineretului



francofon (CIJEF) și al Cooperării de Tineret Est-Europene (EEYC). Organizațiile-membre CNTM activează în cadrul următoarelor domenii: drepturile omului, participarea tinerilor la luarea deciziilor, dezvoltarea comunitară, educație nonformală, antreprenariat, istorie, instruire juridică, cultură civică, informare, mass-media, cultură, sport, integrarea minorităților etc. CNTM a fost desemnat și premiat pentru bunele practici de asigurare a transparenței în sectorul asociativ din Moldova. Decernarea a avut loc în cadrul Galei Bunelor Practici, organizată la 27 iunie 2012 de către Centrul Național de Asistență și Informare a ONG-urilor din Moldova Contact.

7. *Consiliul Local al Copiilor și Tinerilor (CLCT)*. Este o formă de reprezentare și împuternicire a tinerilor pentru asigurarea participării în procesele de luare a deciziilor la nivel local. Consiliul activează în baza Convenției ONU cu privire la Drepturile Copilului, Cartei Europene cu privire la participarea tinerilor la viața comunităților locale și regionale, Constituției RM, Legii cu privire la tineret, Legii cu privire la drepturile copilului. Se conduce în activitatea sa de actele normative ale Ministerului Educației și Tineretului, autorităților publice locale.[8] Este recunoscut prin decizia autorității publice locale drept organ consultativ în problemele tinerilor. Consiliul poate semna acorduri de colaborare și cu alți actori sociali, organizații de tineret, ONG-uri, instituții similare din țară și de peste hotarele ei. CLCT a fost numit cel mai bun consiliu local de tineret în anii 2013 și 2011 și a primit premiul de excelență înmănat de Președintele RM în 2011.

8. *MediaPoin*. Este prima organizație new media din Republica Moldova. Misiunea sa este să dezvolte o comunitate de oameni și idei și să promoveze inovația socială prin intermediul new media. MediaPoin dispune de o largă susținere națională și internațională și este orientată în atragerea unui număr cât mai mare de tineri care să producă un impact pozitiv asupra societății. [9] Pe parcursul acestor ani, MediaPoin a obținut încredere și parteneriate cu: ONG-ul ceh TOL, CREDO, ULIM, USPEE, Primăria Municipiului Chișinău și Centrul de Guvernare Electronică.

9. *Best Chișinău* (Board of European Students of Tehnology). Recrutează tineri care doresc să-și îmbunătățească abilitățile personale și profesionale, prin implicarea în diverse proiecte de voluntariat.

10. *EGEA Moldova*. Promovează cunoștințele din domeniul geografiei, etnologiei, turismului, științelor naturale și sociale. Printre obiectivele acesteia putem evidenția:

- promovarea cunoștințelor despre Moldova la nivel internațional și despre alte țări în Moldova;
- protecția patrimoniului natural și cultural. Dezvoltarea turismului la nivel local și național;
- promovarea unității cultural-geografice europene;
- realizarea de emisiuni radio-TV, publicații. Promovarea înțelegerii interetnice și interculturale.

11. *ARS DOR*. Organizează proiecte care vizează renașterea societății prin artă, creând o alternativă pentru tinerii intelectuali din domenii culturale, cum ar fi artele vizuale, muzica, literatura, antropologia. În iunie 2006 ARS DOR cu suportul Fondului Internațional pentru Promovarea Culturii (UNESCO) a lansat „Eurointegrarea prin Artă” Internațional Project, care a avut misiunea de a contribui prin artă la procesul de integrare europeană. În prezent, ARS DOR este implicat în programele de Fundație Soros Moldova și Fundația Culturală Europeană referitoare la gestionarea artă și politici culturale a Republicii Moldova.

12. *Technovation Challenge*. Este o competiție globală în domeniul IT care încurajează fetele să învețe programarea și să lanseze o afacere. Obiectivul său este să inspire și să determine adolescențele să opteze pentru o carieră în sectorul tehnologiei informației.

13. *Memory Club Moldova*. Reprezintă un proiect inedit pentru Republica Moldova. Acest proiect a fost gândit și creat de un grup de tineri energici care vin cu sloganul „Nu există memorie bună și memorie rea, există memorie antrenată și neantrenată”.

14. *Neovita*. Promovează serviciile de sănătate prietenoase tinerilor. Este organizația care a pilotat modele novatoare de servicii de sănătate adresate tinerilor și a promovat integrarea lor în sistemul de sănătate existent. De asemenea, Centrul „Neovita” este un centru de resurse pentru fortificarea cadrului normativ și a capacităților umane în domeniu. În 2011 a lansat inițiativa „Generație sănătoasă”, proiect de extindere a serviciilor de sănătate prietenoase tinerilor la nivel național.

15. *Hospice Angelus*. Este o organizație non-guvernamentală, apolitică și furnizorul principal de îngrijire paliativă destinat copiilor și adulților cu maladii incurabile din Moldova. Are ca scop crearea unui nou sistem de asistență medico-socială, destinat bolnavilor incurabili de cancer în stadii avansate și terminale, cât și familiilor lor.

16. *CUBO*. Este un portal informativ pentru elevi. De 2 ani CUBO informează elevii în legătură cu pro-

gramele de dezvoltare personală și profesională, oportunitățile de voluntariat, studiile din Moldova și de peste hotare și alte metode de petrecere interactivă a timpului liber.

17. *Wave Week Moldova și Fii Schimbarea*. Este un program de liderism și voluntariat. În vara anului 2014, Asociația pentru Dezvoltare Creativă a organizat cea de-a șasea ediție Wave Week Moldova. Proiectul este finanțat de Ministerul Tineretului și Sportului al RM și de organizația Spark the Wave din Statele Unite ale Americii.

18. *UpGreat*. Este un program educațional nonformal dedicat elevilor din liceu. Fiecare ediție are ca scop familiarizarea elevilor cu diferite domenii, în scopul de a încuraja dezvoltarea inițiativelor civice în rândul noii generații de lideri.

19. *Academy of Manliness*. E un club pentru tinerii băieți cu vârsta cuprinsă între 16-18 ani, care îi va ajuta să se perfecționeze în a fi mai buni soți, bunei și frați.

20. *LeaderShe*. Își propune să crească o nouă generație de lidere, care să contribuie substanțial la dezvoltarea democrației participative din țară.

Cu toate că există o varietate de organizații nonguvernamentale pe teritoriul Moldovei, care își desfășoară activitatea în domeniul protejării drepturilor persoanelor tinere, apare o problemă importantă – lipsa unui mecanism real de implementare a prevederilor legislative. Tinerii sunt conștienți de faptul că statul nu dispune de mijloace pentru realizarea prevederilor legislative; pentru ei contează voința politică a organului legislativ de a recunoaște politica de tineret ca unul din domeniile de activitate a statului și sectorului nonguvernamental, de a se implica în promovarea acestei politici. În Legea cu privire la tineret sunt prevăzute măsuri și norme ce nu sunt prevăzute de alte legi naționale, ONG-urile sunt recunoscute ca parteneri egali în promovarea politicii de tineret la nivel național și local.

Astfel, putem spune că politica de tineret în Republica Moldova nu este integrală, multilaterală, intersectorială și elaborată pe un termen lung, așa cum prevede Programul Mondial de Acțiuni pentru Tineret. Deci, neîndoielnic, suportul din partea structurilor guvernamentale ar fi de mare ajutor ONG-urilor de tineret în promovarea cu succes a politicii de tineret.

Până la o reușită totală sunt mulți pași, dar pentru aceasta se cere înțelegerea și încrederea celor de sus. Și totuși nu putem nega succesele pe care le-au obținut ONG-urile de tineret prin forțele proprii și grație ajutorului primit din afara țării. În ultimii ani se poate vorbi despre un enorm curriculum de proiecte care au fost realizate de către sectorul nonguvernamental de tineret întru ameliorarea unor probleme a tinerilor. S-a lucrat în societate, școli, instituții etc.

Au fost întreprinse și se întreprind proiecte cu impact social. Aici putem menționa activitățile în domeniul protecției drepturilor tinerilor, în domeniul asistenței medicale accesibile, angajarea în câmpul muncii, valorificarea potențialului intelectual al tinerei generații etc.

În Republica Moldova tineretul poate fi uneori foarte activ, încât e capabil să ceară drepturile sale legitime de membri plenipotențari ai comunității.

## BIBLIOGRAFIE

1. Studiul „Tinerii din Moldova - 2008”, efectuat de Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”. [1]
2. Legea cu privire la asociațiile obștești nr. 837-XII din 17.05.1996. [2]
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1213 din 27.12.2010 „Privind aprobarea unor măsuri de susținere a activităților pentru tineret”. [3]
4. Raportul privind implementarea Programului de Activitate a Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014. [4]
5. Finn Yrjar Denstad, Youth Policy Manual. How to develop a national youth strategy, Council of Europe Publishing, 2009. [5, pag. 33].
6. Report on activity of Youth Resource Center, 2006. National Youth Resource Centera and UNICEF. [6].
7. National Human Development Report 2014/2015. [7].
8. Report on the evaluation of youth participation in Moldova, Chisinau, 2013, UNICEF. [8]
9. Centrul pentru drepturile omului din Republica Moldova. Raport privind respectarea drepturilor omului în RM în anul 2014. Chișinău, 2015. [9, pag. 69].
10. Chetruș U. Aspecte ale garantării drepturilor și libertăților omului în statul de drept. În: Anuar Științific, vol. VI-VIII. Chișinău, 2010.

## CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII – MECANISM JURIDIC DE AUTOADMINISTRARE A PUTERII JUDECĂTOREȘTI

**Cristina POPOVICI,**  
*magistru în drept, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*Import is to be mentioned that for the courts to fulfill its role in support of the state of law, there is need of a judicial mechanism competent, an independent and impartial. The importance of such a judicial body for the defense of human rights is accentuated and the proper administration of justice. In the Constitution of the Republic of Moldova was legislated the lodging of a competent distinct – Council Superior of the Magistracy, which has the constitutional obligation to ensure that the organization and the formation of the judicial mechanism, as well as the maintenance of a climate of discipline appropriate within the framework of the courts.*

În țările democratice, principiul separării puterilor în stat este unanim recunoscut și aplicat, una dintre aceste puteri fiind cea judecătorească. De aceea este important de a cunoaște cum această ramură distinctă a puterii își realizează funcțiile și prin ce structură.

De asemenea, este cunoscut faptul că în fiecare sistem de drept și democratic, justiția este o putere, funcție indispensabilă și fundamentală a statului, iar administrarea ei reprezintă unul din atributele esențiale ale puterii suverane. Administrarea justiției și independența justiției sunt două compartimente interdependente, legătura indisolubilă dintre ele fiind determinate de un scop unic fundamental – înfăptuirea unei justiții efective. Printre condițiile independenței justiției este menționată independența instituțională, adică independența în ceea ce privește chestiunile administrative legate direct de exercitarea funcției judecătorești. Nicio forță din exterior nu poate fi abilitată să se amestece în chestiunile ce țin direct și imediat de atribuțiile de judecată,

În cazul în care judecătorii consideră că independența lor este amenințată, ei ar trebui să poată recurge la un consiliu judiciar sau la o altă autoritate independentă ori să dispună de mijloace efective de remediere. Potrivit art. 116 și art.123 din Constituție, numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători sunt asigurate de Consiliul Superior al Magistraturii în condițiile legii. Asigurarea independenței sistemului în întregime depinde, în mare măsură, de activitatea Consiliului Superior al Magistraturii.

În opinia dlui academician Ion Guceac, Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc, fiind garantul independenței autorității judecătorești, exercitând și autoadministrarea judecătorească. Autorul consideră că Consiliul Superior al Magistraturii are două atribuții de bază:

- propunerea candidaților pentru numirea în funcție de judecător în condițiile legii;
- îndeplinirea rolului de organ de disciplină a judecătorilor;

DI Teodor Cârnaț face referință la art. 1 din Legea nr. 947/46 apreciind Consiliul Superior al Magistraturii ca „un organ independent format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc, exercitând autoadministrarea judecătorească, fiind garantul independenței autorității judecătorești.

În opinia dlui doctor Alexandru Arseni, Consiliul Superior al Magistraturii este un organ de stat și instituție constituțională care participă în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii judecătorești. Consideră că nu Consiliul Superior al Magistraturii formează sistemul judecătoresc, deoarece el este constituit prin Constituție și prin Legea nr. 514/92, ci organizează funcționarea sistemului judecătoresc prin numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea măsurilor disciplinare față de judecători. Tot așa, Consiliul Superior al Magistraturii nu „asigură autoadministrarea judecătorească, ci o exercită în mod direct.”

Organizarea, competența și modul de funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii sunt reglementate de legile privind organizarea judecătorească, cu privire la statutul judecătorului, cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, cu privire la Colegiul de calificare și atestarea judecătorilor, cu privire la Colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor, precum și de alte acte normative. Astfel, Legea privind organizarea judecătorească stipulează că autoadministrarea judecătorească se efectuează prin Consiliul Superior al Magistraturii, care este organ independent, format în vederea constituirii și funcționării sistemului judecătoresc și este garantul independenței autorității judecătorești (art. 24). Conform Legii nr. 947-XIII din 19.07.1996, Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc, și este garantul independenței autorității judecătorești, exercitând autoadministrarea judecătorească.

Consiliul Superior al Magistraturii este constituit din 12 membri. În componența Consiliului Superior al Magistraturii intră judecători și profesori titulari, precum și președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul justiției, Procurorul General, care sunt membri de drept. Pentru asigurarea activității Consiliului Superior al Magistraturii, judecătorii aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor sunt detașați pe durata exercitării mandatului de membru al consiliului. Membrii Consiliului Superior al Magistraturii, cu excepția membrilor de drept, nu pot exercita o altă activitate remunerată decât cea didactică și științifică. La alegerea în calitate de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, persoanele care ocupă funcții administrative se eliberează din funcție (art. 1, art. 3).

Totodată, art. 1 al Legii cu privire la CSM prevede că CSM este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc, este garantul independenței autorității judecătorești și exercită autoadministrarea judecătorească. Deși acest fapt rezultă implicit din textul Legii cu privire la CSM, aceasta nu menționează expres rolul CSM de a promova calitatea și eficiența justiției, rol recomandat de Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni. Consiliul Consultativ al Judecătorilor Europeni recomandă Consiliilor Justiției să promoveze eficiența și calitatea justiției, contribuind, astfel, la vecherea respectării dreptului la un proces echitabil și la întărirea încrederii beneficiarilor în justiție.

În același timp, sintagma „format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoresc” din art. 1 al Legii cu privire la CSM este destul de vagă. Probabil, legiuitorul a avut în vedere funcția de gestionare și administrare a corpului judiciar, asigurând guvernarea autonomă a sistemului judiciar sau autoadministrarea judecătorească, care apare la sfârșitul frazei din art. 1. Deși ar părea un exercițiu teoretic, ar fi util pentru clarificarea rolului CSM să se revadă art. 1 al Legii cu privire la CSM, inclusiv din perspectiva practicii acumulate până acum de CSM și a recomandărilor internaționale relevante.

Totodată, rolul CSM este unul esențial în domeniul asigurării eticii și disciplinei judecătorilor. Pârghiile principale prin care CSM poate asigura etica și disciplina judecătorilor, conform legislației actuale, țin de procedura disciplinară a judecătorilor, verificarea activității, instanțelor de judecată, demisiile judecătorilor și posibilitatea de solicitare a informației cu privire la declarațiile de venit ale judecătorilor. Nu ar fi rău de instituit un mecanism de consultare a judecătorilor în probleme de etică și de sancționare a încălcărilor etice, care nu constituie abateri disciplinare.

Activitatea Consiliului Superior al Magistraturii este transparentă și se realizează prin asigurarea accesului societății și al mass-mediei la informațiile privind activitatea consiliului. Pe marginea tuturor chestiunilor examinate la ședințele Consiliului, cu excepția celor ce necesită avize sau acorduri, el adoptă hotărâri. Hotărârile se expun în scris și se semnează de președintele ședinței, totodată, în cazul în care un membru al Consiliului face opinie separată, autorul o motivează, iar ea va fi anexată la hotărâre, fără să se dea citire.

După părerea unor membri ai Consiliului Superior al Magistraturii, rezultă că ei percep rolul principal al CSM ca fiind cel de consolidare și asigurare a bunei funcționări a sistemului judecătoresc, atât din punctul de vedere al performanțelor judecătorilor, cât și al administrării eficiente a instanțelor. Totuși nu toți membrii Consiliului Superior al Magistraturii consideră că CSM își îndeplinește în deplină măsură rolul atribuit prin lege. Consiliul Superior al Magistraturii încă se află la etapa stabilirii regulilor de funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii și a componentelor acestuia, el fiind limitat în promovarea schimbărilor sistemice, deoarece nu dispune de dreptul de inițiativă legislativă. Potrivit acestora, executivul și legislativul nu tratează CSM la nivelul așteptărilor acestuia și acest fapt știrbește mult din eficiența colaborării între cele trei puteri. Deși CSM este una dintre instituțiile-cheie ce urmează să implementeze Strategia

de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, acesta nu a fost consultat și implicat suficient în procesul de elaborare a Strategiei.

Perfecționarea cadrului legislativ trebuie să aibă ca finalitate asigurarea unui sistem judecătoresc independent și funcțional. Principiile reformei constituie: garantarea independenței efective a sistemului judecătoresc; asigurarea transparenței actului de justiție; îmbunătățirea calității actului de justiție; garantarea accesului liber la justiție; sporirea eficienței și a responsabilității sistemului judecătoresc; consolidarea capacităților instituționale ale instanțelor judecătorești, precum și ale organelor de administrare și autoadministrare judecătorească.

În concluzie, putem menționa următoarele: conceptul de independență a justiției decurge din teoria separației puterilor; justiția, fiind unul dintre cei trei piloni fundamentali și egali ai puterii într-un stat democratic modern, presupune atât independență individuală, cât și instituțională. Termenul de independență definește relațiile dintre puterea judecătorească și alte puteri și autorități, cu scopul de a asigura independența atât în realitate, cât și în aparență. „În mecanismul statal de apărare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului un factor de primă importanță constituie buna funcționare a autorității judecătorești, însă protecția judiciară efectivă și completă se poate realiza doar în condițiile unei adevărate independențe a autorității judecătorești. Consiliul Superior al Magistraturii impune asigurarea autonomiei și independenței puterii judecătorești; în Republica Moldova, legislația cu privire la sistemul judecătoresc se bazează pe prevederile Constituției, acest lucru reclamă asigurarea autonomiei organelor puterii judecătorești, independenței judecătorilor și a instanțelor judecătorești, protecției judiciare a omului și cetățeanului.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, august 1994, nr. 1.
2. Legea „Cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii” din 19 iulie 1996, nr. 947-XIII, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 3 octombrie 1996, nr. 64, art. 641.
3. Legea „Cu privire la colegiul disciplinar și la răspunderea disciplinară a judecătorilor,” din 19 iulie 1996, nr. 950-XIII, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20 septembrie 1996.
4. Constituția Republicii Moldova. Comentariu. Chișinău: ARC, 2012 (Tipografia „Europress”), 576 p.
5. Alexandru Arseni. Drept constituțional și instituții politice. Chișinău: Tratat elementar, vol. II, 2014, 467 p.
6. Ion Guceac. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II, Chișinău, 2004.
7. Teodor Cârnaț. Drept constituțional. Ediția II, Chișinău, 2010.
8. Raport monitorizare „Transparența și eficiența Consiliului Superior al Magistraturii din Republica Moldova.” În: Centrul de Resurse Juridice, Chișinău: Imprint Plus, 2013.

## DREPTUL LA ÎNVĂȚĂTURĂ ȘI LIBERTATEA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI RELIGIOS

**Rodica NICHITA,**  
*magistru, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*One of the most important human rights is the right to education, whose main elements consist of the right to be educated, to learn. The right to education is one of the most important human social rights, lays the necessary groundwork full assertion of personality and human dignity. The intellectual potential of the individual depends not only on the social ladder and promoting social status, and progress of society as a whole, the development of economic, social and cultural rights.*

Educația este un proces evolutiv și complex, desfășurat pe parcursul mai multor etape și vizând o anumită finalitate, finalitate care are în vedere formarea și dezvoltarea însușirilor intelectuale, morale și fizice ale copiilor și ale tineretului, ale oamenilor și ale societății.

De-a lungul secolelor, educația a fost strâns legată de religie. În Antichitate, în Orient, școlile funcționau, în general, pe lângă temple. În Occident, mănăstirile erau centre de cultură pe lângă care funcționau școli, atât pentru viitorii clerici (școala interioară), cât și pentru laici (școala exterioară). În țara noastră încă din sec. al XI-lea existau școli pentru pregătirea preoților pe lângă mănăstiri și centre episcopale, cu predare în limbile latină, greacă și slavă.

Prin educația religioasă trebuie să realizăm, de fapt, o reală cultivare a spiritului. Ea ne ajută să construim un sistem de valori spirituale, etice, estetice etc., racordate la personalitatea fiecăruia dintre noi și materializarea în comportamente integratoare în viața comunității din care facem parte și a societății în ansamblu.

Cercetările în domeniul psihologiei copilului ne arată că educația moral-religioasă este posibilă de la cea mai fragedă vârstă, iar preșcolarii cu trăsăturile de voință și caracter în formare sunt receptivi la influențele exercitate asupra lor.

Educația este posibilă în toate perioadele vieții omenești, de asemenea, educația religioasă este posibilă în vârsta copilăriei deoarece însuși sufletul copilului are în interiorul său cele necesare pentru aceasta, sufletul copilului poate fi întărit ca o cetate.

Revendicarea libertății religiei este, fără îndoială, unul dintre cele mai importante elemente care au dus la depășirea concepțiilor medievale asupra lumii și dezvoltarea percepțiilor moderne asupra drepturilor fundamentale ale omului. Libertatea gândirii și religiei sunt deseori considerate, împreună cu libertatea opiniei, drept un nucleu care demonstrează că Pactul ONU despre drepturile omului este bazat pe prezumția filozofică, în temeiul căreia individul este o ființă rațională și stăpân al propriului destin. [1] Acest drept se referă la toate domeniile gândirii umane, oricare ar fi originea și scopul lor: sunt protejate, astfel, religia, filozofia, morala, politica etc. El prevede, la fel, posibilitatea pentru individ de a-și exterioriza gândirea și de a o reda în fapte prin practicarea unui cult sau a unei activități politice. [2]

Articolele 9 și 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului reglementează modul de predare a religiei în școli. Deși articolul 9 dă posibilitate elevului de a alege religia pe care dorește să o studieze, realitatea din școli este diferită. În unele școli, pentru a nu încălca orarul și gradul de ocupare a sălilor de clasă, se optează pentru angajarea unui singur profesor de religie (care în majoritatea cazurilor predă religia ortodoxă), iar în cadrul ședințelor cu părinții acestora nu li se aduce la cunoștință faptul că pot opta pentru renunțarea la ora de religie.

Astfel, se ajunge la situații în care profesorul trebuie să predea o anumită religie unei clase mixte, în care elevii nepracticanți vor fi dezavantajați prin însăși natura obiectului de studiu. Totodată, legea interzice prozelitismul religios (articolul 11). Această normă se încalcă uneori prin modul de abordare a aspectelor din viața cotidiană de către profesorul ce ar trebui să prezinte cu detașare problematica



dezvoltării tehnologice sau a percepției vieții sexuale (de exemplu, calificarea televizorului ca „unealtă a diavolului” sau denigrarea educației sexuale nu pot prezenta interes sau utilitate în dezvoltarea personalității elevilor).

În retrospectivă, libertatea conștiinței și convingerilor a fost reflectată și în Declarația Franceză a drepturilor omului și cetățeanului din 1789. Potrivit Declarației, „nimeni nu urma să fie persecutat pentru convingerile sale, nici chiar pentru cele religioase, dacă prin exprimarea lor nu se încălca ordinea publică prevăzută de lege” (art. 10), și „libera circulație a gândurilor și a opiniilor este unul dintre drepturile cele mai prețioase ale omului” (art. 11). Constituția SUA (1791) a pășit pe urmele Franței și a definit libertatea religioasă în cele 10 amendamente, de altfel, numite legea drepturilor. Declarația Universală a Drepturilor Omului, Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice, la fel ca și Convenția europeană pentru apărarea drepturilor și a libertăților fundamentale ale omului (și Protocolul nr. 1 adițional) garantează libertatea conștiinței și a religiei și indică limitele exercitării acestora.

Dreptul părinților de a asigura educația și învățământul copiilor, conform convingerilor lor religioase și filozofice, nu este stipulat în art. 31, libertatea conștiinței din Constituția Republicii Moldova. Acest drept, indicat direct în Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (art. 2), precum și în art. 18, alin. (4) al Pactului Internațional cu privire la drepturile civile și politice, pare să se strecoare prin intermediul art. 35, alin. (9) al Legii Supreme, care prevede că dreptul prioritar de a alege sfera de instruire a copiilor revine părinților. În sensul Constituției și al tratatelor internaționale convenite, instruirea în cauză este instruirea religioasă.

În realizarea libertății de conștiință, statul trebuie să păstreze o poziție de neutralitate față de religii, iar alin. (8) al articolului 35 al Constituției Republicii Moldova, care prevede libertatea învățământului religios, dar și principiul că învățământul de stat este laic. Astfel, statul asigură libertatea învățământului moral-religios și teologic în interiorul cultelor și asigură posibilitatea desfășurării în cadrul instituțiilor de stat a învățământului religios doar dacă acesta este facultativ, condiție obligatorie generată de necesitatea respectării credinței și dreptului părinților și tutorilor de a asigura educația copiilor minori potrivit propriilor convingeri.

Libertatea religioasă reprezintă un aspect care trebuie analizat în domeniul educației, dreptul la învățătură conținând o prerogativă recunoscută nu doar destinatarilor educației, ci și, în mod special, părinților copiilor minori încadrați în sistemul public de învățământ, și anume aceea de a le fi respectată convingerea, prin oferirea unei educații în conformitate cu această opțiune personală. De altfel, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului dovedește importanța acestei libertăți, cea mai mare parte a cauzelor înregistrate având ca obiect dreptul la învățătură vizând pretense încălcări ale acestei prerogative recunoscute părinților. De asemenea, în cele mai multe dintre aceste cazuri s-a invocat și o încălcare a art. 9 al Convenției, care protejează libertatea de gândire, de conștiință și de religie.

În domeniul educației, încălcarea libertății religioase poate fi de două feluri: negarea dreptului persoanei la educație religioasă sau obligarea acesteia la educarea într-o anumită confesiune, contrar voinței sale. Cele două forme sunt diametral opuse, însă prezintă în egală măsură o încălcare a libertății, fiind folosite la un moment sau altul de către diverse state. Raportorul special al ONU pentru intoleranța religioasă a extras următoarele reguli privind educația religioasă: existența unui drept de a opta pentru educație religioasă în spațiul educațional, existența unei interdicții de constrângere a elevilor să urmeze o anumită educație religioasă, precum și dreptul de a obține o derogare de la obligația de a urma anumite cursuri cu conținut religios.

Sentimentul identității religioase a copilului iese în evidență, de exemplu, dacă copilul este considerat a fi parte a unei comunități religioase și dacă educația religioasă are ca scop menținerea copilului în acea comunitate. Cu toate acestea, raportorii au văzut acest drept al copilului prin lentila drepturilor părintești, nu a drepturilor copiilor. [3] De aceea, considerăm că educația religioasă pare să fie numai un drept al părinților față de stat, așa cum rezultă din interpretarea gramaticală a textelor izvoarelor juridice internaționale, mai sus citate, nu și un drept în sine al copilului.

În jurisprudență, atât fosta Comisie, cât și actuala Curte Europeană a Drepturilor Omului au fost sesizate în repetate rânduri cu privire la încălcarea art. 2 din Primul protocol adițional la Convenție, în ultima sa teză, care acordă părinților dreptul de a pretinde statului să le respecte convingerile religioase și filozofice în procesul de educare al copiilor acestora, în virtutea faptului că un astfel de drept ar constitui un atri-

but al autorității părintești. [4] În accepțiunea instanței europene, scopul acestei dispoziții urmărește, în special, asigurarea posibilității existenței unui pluralism educativ, condiție esențială pentru funcționarea unei societăți democratice, astfel cum aceasta este concepută de Convenție. [5] Fosta Comisie a decis că statele dispun de o largă marjă de apreciere în reglementarea învățământului public, dar „trebuie să se abțină de la practicarea oricărei forme de îndoctrinare ce ar putea afecta convingerile filozofice și religioase ale părinților.” [6]

În susținerea celor menționate putem menționa cauzele Folgerø și alții contra Norvegiei, [7] Hasan și Eylem engin contra Turciei, [8] Johanna Appel-Irrgang și alții contra Germaniei, [9] Lautsi contra Italiei [10] demonstrează în mod expres interdependența dintre libertatea conștiinței și libertatea la învățătură.

Suntem de acord că educația trebuie să-și îndeplinească și rolul de transmitător, nu doar de informații, ci și de valori. Cu toate acestea, credem că educația, mai degrabă decât a transmite ceva, trebuie să creeze capacități, astfel încât persoanele să devină capabile să-și creeze propriile valori, raportat la o cunoaștere pluralistă.

În privința educației religioase, rolul neutru al statului poate fi atins în două modalități: fie statul reduce la un numitor comun toate doctrinele religioase, urmând a include în învățământul public doar acel trunchi comun, [11] fie se implică mai activ, oferind o informație pluralistă și echidistanță față de toate mișcările religioase recunoscute. În acest aspect, considerăm că neutralitatea și pluralismul capătă sensuri divergente. Analizând dispozițiile legale naționale, putem afirma, fără rezerve, că dreptul național respectă întocmai standardele impuse de dreptul internațional cu privire la libertatea religioasă, asigurând un drept de opțiune pentru fiecare persoană înscrisă în învățământul public.

Cu toate acestea, în ceea ce privește implementarea practică a acestui drept, în mod frecvent s-a ridicat problema unei lipse reale de opțiune în majoritatea școlilor publice. Educația religioasă pusă la dispoziție nu satisface în mod suficient cerințele aderenților altor confesiuni decât cea creștin-ortodoxă.

În ceea ce privește neutralitatea statului, afirmată în mod expres în dispozițiile Legii nr. 125 din 11.05.2006 privind cultele religioase și părțile lor componente, manifestăm rezervă că o astfel de neutralitate există în celebrele cazuri ale icoanelor din clasele școlare. Chiar dacă practica CEDO ne dovedește că, din perspectiva Convenției, marja de apreciere a statului este una foarte largă, considerăm că statul Republica Moldova poate încă realiza mai multe pentru a implementa propriile standarde impuse la nivel legislativ. Pentru factorii de decizie politică, va reprezenta o provocare găsirea unui just echilibru între respectarea dreptului comunităților, voluntar formate în jurul convingerilor religioase comune, de a-și educa propriii copii în aceste convingeri și adoptarea măsurilor necesare ca acei copii să evolueze în cetățeni capabili să funcționeze prin cooperare și comunicare cu concetățenii educați în alte convingeri. [12]

Dreptul la învățătură este unul dintre drepturile fundamentale ale societății contemporane, fiind subiect al reglementării atât în cadrul Convenției Europene a Drepturilor Omului, cât și în cadrul Uniunii Europene și al statelor-membre. Importanța acestui drept este dată de dezvoltarea tehnologică rapidă a societății și de nevoia tot mai accentuată ca personalul oricărui tip de agent economic să poată manipula cu ușurință orice tip de utilaj destinat creșterii eficienței muncii.

Primul pas în protejarea drepturilor este făcut în cadrul Convenției Europene a Drepturilor Omului, convenție ce impune statului o obligație de rezultat, imputernicindu-l să acționeze chiar contrar voinței părinților pentru a asigura exercitarea dreptului în cazul minorilor. Modul în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a înțeles nevoia de protecție a acestui drept se manifestă printr-o definiție strictă a ingerințelor ce îi pot fi aplicate, constituirea unei protecții efective a dreptului prin lărgirea obligației statului de a asigura dreptul la învățătură al minorului chiar în cazul în care părintele invocă anumite convingeri filozofice, religioase, dar și prin protejarea elevului în cazul unei încercări de îndoctrinare sau abuz din partea statului (care are obligația de a reglementa materia ce trebuie însușită și modul în care informațiile îi vor fi prezentate elevului).

#### NOTE

[1] Christian Tomuschat, referit în: Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Kehl am Rhein, Strasbourg, Arlington, Engel, 1993, p. 310.

[2] Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac, Codul Convenției Europene a Drepturilor Omului. Texte Comentarii-Jurisprudență. Ediția 2008, Lexis Nexis SA, Paris, 2008, p. 360.

- [3] Sylvie Langlaude, *The Right of the Child to Religious Freedom in International Law*, International Studies in Human Rights, Volume 93, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007, p. 170.
- [4] Comisia EDH, 12 decembrie 1977, nr. 7911/1977, X contra Suedia.
- [5] Corneliu Bîrsan, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole*, Ediția a II-a, Editura C.H. Beck, București 2010, p. 1766.
- [6] *Ibidem*.
- [7] Hotărârea Marii Camere din 29.6.2007, în soluționarea cererii nr. 15472/02.
- [8] Hotărâre pronunțată de Cameră la data de 9.10.2007, în soluționarea cererii nr. 1448/04.
- [9] Decizia Secției a V-a din 06.10.2009, în soluționarea cererii nr. 45216/07.
- [10] Cauza Lautsi și alții contra Italiei, cererea nr. 30814/06, soluționată inițial de a doua Secție, prin hotărârea de la 3 noiembrie 2009, și de Marea Cameră la 18 martie 2011.
- [11] Opțiune criticată de către José De Sousa E Brito, *General aspects of religion and education in the secular state*, în vol. editat de Gerhard Robbers, *Religion in Public Education*, European Consortium for Church and State Research, Proceedings of the Conference Trier, 11 – 14 November 2010, p. 16.
- [12] Charles L. Glenn, *Educational Freedom in the Context of Religion*, în vol. Charles L. Glenn, Jan De Groof (eds.), *Balancing Freedom, Autonomy, and Accountability in Education*. Volume 1, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2012, p. 80.

### BIBLIOGRAFIE

1. Christian Tomuschat, referit în: Manfred Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, Kehl am Rhein, Strasbourg, Arlington, Engel, 1993.
2. Jean-Loup Charrier, Andrei Chiriac, *Codul Convenției Europene a Drepturilor Omului. Texte, comentarii, jurisprudență*. Ediția 2008, Lexis Nexis SA, Paris, 2008.
3. Sylvie Langlaude, *The Right of the Child to Religious Freedom in International Law*, International Studies in Human Rights, volume 93, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2007.
4. Comisia EDH, 12 decembrie 1977, nr. 7911/1977, X contra Suedia.
5. Corneliu Bîrsan, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole*, Ediția a II-a, Editura C. H. Beck, București, 2010, p. 1766.
6. Hotărârea Marii Camere din 29.6.2007, în soluționarea cererii nr. 15472/02.
7. Hotărâre pronunțată de Cameră la data de 9.10.2007, în soluționarea cererii nr. 1448/04.
8. Decizia Secției a V-a din 06.10.2009, în soluționarea cererii nr. 45216/07.
9. Cauza Lautsi și alții contra Italiei, cererea nr. 30814/06, soluționată inițial de a doua Secție, prin hotărârea de la 3 noiembrie 2009, și de Marea Cameră la 18 martie 2011.
10. Opțiune criticată de către José De Sousa E Brito, *General aspects of religion and education in the secular state*, în vol. editat de Gerhard Robbers, *Religion in Public Education*, European Consortium for Church and State Research, Proceedings of the Conference Trier, 11-14 November 2010.
11. Charles L. Glenn, *Educational Freedom in the Context of Religion*, în vol. Charles L. Glenn, Jan De Groof (eds.), *Balancing Freedom, Autonomy, and Accountability in Education*. Volume 1, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2012, p. 80.

# IMUNITATEA – GARANȚIE A MANDATULUI PARLAMENTAR

Victor MICU,

doctorand, Academia de Științe a Moldovei,  
președinte al Consiliului Superior al Magistraturii

## RÉSUMÉ

*L'étude se concentre sur la présentation de l'essence du mandat parlementaire et l'immunité parlementaire en sa qualité de sa garantie. Sont analysés les éléments d'immunité parlementaire: l'irresponsabilité et l'inviolabilité et leurs particularités.*

**Mots-clés:** *députée, mandat, mandat parlementaire, l'immunité, l'inviolabilité, l'irresponsabilité.*

**Considerații asupra mandatului parlamentar.** Termenul „mandat” derivă din lat. *mandatum* și are semnificația a „ceea ce este încredințat, indicat, ordonanță” [12, p. 230]. În doctrină, prin noțiunea de „mandat” se subînțelege:

- o împuternicire dată unei persoane de către alta (sau o colectivitate [19, p. 330]) pentru a-i reprezenta sau apăra interesele [2, p. 194];
- împuternicire dată de cetățeni unei persoane, aleasă de ei pentru a vorbi și a acționa în numele lor [5, p. 375].

Instituția mandatului este proprie atât dreptului public, cât și dreptului privat, existând în acest sens distincții importante. Astfel, Codul civil al Republicii Moldova reglementează, în art. 1030, contractul de mandat în baza căruia o parte *mandatul* împuternicește cealaltă parte – *mandatarul*, de a o prezenta la încheierea de acte juridice, iar aceasta, prin acceptarea mandatului, se obligă să acționeze în numele și pe contul mandatarului [6]. Din câte se poate observa, „mandatul” în dreptul civil este *imperativ*, întrucât *mandantul* ordonează o acțiune, pe care *mandatarul* este obligat s-o îndeplinească, să raporteze îndeplinirea ei, fără să depășească limitele împuternicirilor date, cu riscul ca *mandantul* oricând să întrerupă *mandatul*, cu toate consecințele posibile [3, p. 31].

Potrivit constituționaliștilor, *mandatul parlamentar* este și el o împuternicire de a reprezenta, doar că nu intervine în sfera raporturilor juridice civile, ci *juridicește* el semnifică o funcție publică cu care titularul său este investit prin alegeri, al cărei conținut este predeterminat prin lege. Totodată, el nu rezultă dintr-un contract, ci politicește este o convenție între alegători și cei care aspiră la dobândirea mandatului, având la bază o platformă electorală [12, p. 230].

Prin urmare, *mandatul parlamentar* definește o funcție publică cu care membrii Parlamentului sunt investiți prin alegere, al cărui conținut este determinat prin Constituție și în virtutea căruia fiecare parlamentar reprezintă națiunea, concurând la exercitarea suveranității naționale [23, p. 31; 4, p. 23]. În altă opinie, *mandatul parlamentar* presupune o demnitate publică, rezultată din alegerea de către electorat în vederea exercitării prin reprezentare a suveranității naționale (puterii poporului) și care conține împuterniciri stabilite prin Constituție și legi [14, p. 304; 8, p. 289].

Alte voci definesc *mandatul parlamentar* ca o „împuternicire dată de către popor unor persoane în scopul de a-l reprezenta în procesul exercitării puterii de stat, împuternicire care se transformă într-o funcție sau demnitate publică electivă, nominativă, înzestrată cu anumite competențe și garanții pentru participarea efectivă la libera exercitare a funcțiilor Parlamentului, ca autoritate reprezentativă a poporului” [10, p. 265; 18, p. 57-58].

În fine, *mandatul parlamentar* este văzut și ca o împuternicire politico-juridică acordată de către corpul electoral prin alegeri unor reprezentanți în scopul exercitării suveranității naționale, mandat protejat constituțional atrăgând răspunderea morală și politică a deținătorului mandatului [1, p. 20].

Din câte se poate observa, *mandatul parlamentar* rezultă „dintr-o manifestare de voință colectivă a unui subiect determinat (corpul electoral) făcută în scopul de a produce un efect de drept constituțional”. Tocmai în considerarea faptului „că fiecare parlamentar reprezintă națiunea în întregul ei, *mandatul parlamentar* are o natură juridică specifică, din care rezultă și caracteristicile sale” [12, p. 240]. Grație caracteristicilor specifice ale mandatului, prestația parlamentarilor se diferențiază de cea a altor persoane care

efectuează activități în serviciul general. Or, mandatul parlamentar nu presupune o subordonare a celui ales față de alegătorii săi, mandatul imperativ al acestora fiind interzis [23, p. 31]. În acest sens, potrivit Constituției Republicii Moldova (art. 68, alin. (1) [9]): „În exercitarea mandatului, deputații sunt în serviciul poporului, iar orice mandat imperativ este nul”.

Prin urmare, natura juridică a mandatului aleșilor este acela de mandat reprezentativ, varianta mandatului imperativ fiind exclusă *expressis verbis* de Constituție (interdicția unui asemenea mandat constituind un mijloc de protecție a libertății și independenței parlamentarilor [7, p. 45]). Deosebirea dintre aceste două mandate rezidă în independența alesului față de alegător. Această dispoziție se corelează cu prevederile art. 72, alin. (1) din Constituție, care consacră iresponsabilitatea aleșilor pentru opiniile lor politice sau pentru voturile exprimate în exercitarea mandatului. Cu toate acestea, trebuie precizat că existența unui mandat reprezentativ nu înseamnă o ruptură între alegători și aleșii lor, fie și numai din motive electorale [11, p. 14].

În doctrină au fost identificate următoarele caracteristici ale mandatului parlamentar: generalitatea, independența (libertatea), irevocabilitatea [14, p. 305; 5, p. 376-377] și *protecția constituțională* [8, p. 289; 1, p. 16; 20, p. 109].

În contextul demersului nostru, prezintă importanță ultima trăsătură a mandatului parlamentar protecția constituțională, care, conform Constituției, se realizează prin intermediul a două mijloace: *incompatibilitatea și imunitatea*.

Prin Hotărârea nr. 8 din 19 iunie 2012 [15], Curtea Constituțională a reiterat că „mandatul parlamentar definește o demnitate publică obținută prin alegerea deputatului de către electorat, în vederea reprezentării acestuia în realizarea competențelor Parlamentului. Conținutul mandatului parlamentar este prestabilit, prin Constituție, lege, regulamentele parlamentare sau pe cale cutumiară, fiind dedus din exercitarea prerogativelor ce alcătuiesc competența Parlamentului, și reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor deputatului, care pot fi de natură politică și patrimonială, precum și garanțiile libertății de exercitare a mandatului și independenței deputatului”. Din această alegație putem deduce că din conținutul mandatului parlamentar fac parte atât drepturile și obligațiile deputatului, cât și garanțiile libertății de exercitare a mandatului și independenței acestuia, din categoria cărora face parte și *imunitatea*.

**Imunitatea parlamentară.** Potrivit cercetărilor, originea imunității parlamentare derivă din activitatea parlamentului britanic desfășurată în perioada 12 ianuarie – 12 februarie 1397 (în legătură cu condamnarea deputatului T. Haxey pentru trădare) [17, p. 7]. În Franța, necesitatea de a asigura iresponsabilitatea membrilor parlamentului pentru opiniile exprimate în exercitarea mandatului lor a apărut după revoluția din 1789. Iresponsabilitatea acestora a fost consacrată prin celebrul decret din 23 iunie 1789 (propus de Mirabeau), urmat de decretul din 26 iunie 1790 în care s-a proclamat garanția împotriva oricărei urmăriri penale a membrilor Adunării, fără consimțământul acesteia din urmă [17, p. 8].

În general, această instituție juridică a fost gândită ca o protecție acordată deputaților împotriva acțiunilor celorlalte puteri în stat, acțiuni ce ar putea fi determinate de dorința de a confisca voința și conștiința parlamentarilor [11, p. 15].

Prin urmare, în literatura de specialitate [7, p. 46-47], *imunitatea parlamentară* este apreciată ca fiind un mijloc de protecție a mandatului parlamentar față de eventualele presiuni sau abuzuri care s-ar comite împotriva persoanei sale. Ea are scopul de a garanta libertatea de exprimare a parlamentarului și protejarea acestuia împotriva urmăririlor judiciare represive, abuzive sau șicanatorii. Important este că imunitatea protejează mandatul în sine, având caracter obiectiv și imperativ, de aceea, ea nu constituie un drept subiectiv, la care parlamentarul ar putea renunța, și niciun privilegiu, contrar egalității cetățenilor în fața legii. Așadar, imunitatea este consecința unui imperativ al statutului constituțional al Parlamentului și al principiului potrivit căruia parlamentarii sunt în serviciul poporului.

În esență sa, imunitatea definește dreptul democratic al parlamentarilor la liberă exprimare în exercitarea atribuțiilor lor. Justificarea acestei imunități derivă din ideea că puterea legiuitoare trebuie să fie perfect independentă față de celelalte puteri în stat, ceea ce nu se poate obține decât prin asigurarea celei mai complete libertăți, în exprimarea opiniilor și voturilor membrilor Parlamentului. De aceea, această imunitate este admisă în toate țările cu regim parlamentar, fără nicio excepție [22, p. 110].

În doctrina de specialitate [2, p. 203; 3, p. 42-43; 7, p. 46-47] se subliniază că imunitatea parlamentară cunoaște două modalități: iresponsabilitatea juridică și inviolabilitatea.

*Iresponsabilitatea (lipsa răspunderii)* este pentru voturile și opiniile exprimate în exercițiul mandatului, apărând două drepturi de bază ale parlamentarului: dreptul de vot și libertatea cuvântului. Iresponsabilitatea este *absolută*, în sensul că nu poate fi ridicată și se referă la orice fel de răspundere: penală, contravențională sau civilă. Ea este perpetuă, apărând parlamentarul și după expirarea mandatului. Este o imunitate de fond, întrucât privește actele intrinseci mandatului, cum sunt votul, amendamentele, luările de cuvânt, întrebările, interpelările, rapoartele și avizele prezentate din partea comisiei din care face parte etc. [7, p. 47].

În același timp însă, *iresponsabilitatea* juridică pentru votul sau opiniile exprimate nu exclude răspunderea disciplinară pentru încălcarea regulamentelor, răspunderea politică a parlamentarului și nici răspunderea sa penală sau civilă pentru săvârșirea unor fapte străine mandatului pe care îl exercită. Ea nu apără pe parlamentar pentru faptele săvârșite în afara mandatului (articole, manifestații, declarații la televiziune sau radio etc. sau pentru proferarea de injurii chiar la tribuna parlamentului). Este o *imunitate funcțională*, întrucât privește exercițiul mandatului [7, p. 47].

Pe cale de consecință, *iresponsabilitatea* deputatului este specială, fiindcă se raportează numai la anumite „acțiuni”, derivând din opiniile emise de parlamentar în cursul exercitării mandatului său și pentru care „nu poate fi urmărit sau prigonit”. Dar ea este și *relativă*, fiindcă nu se aplică decât în anumite condiții [22, p. 111].

Imunitatea durează pe tot timpul mandatului pentru faptele săvârșite în timpul exercitării acestuia. Nici membrii Parlamentului, nici corpul legiuitor, din care el face parte, nu pot renunța sau încuviința renunțarea la această imunitate, fiindcă ea este dictată de un interes public și deci este de ordine publică [22, p. 111].

*Inviolabilitatea* se referă la interdicția arestării, percheziționării, reținerii sau trimiterii în judecată, pentru fapte penale sau contravenționale, a parlamentarului fără încuviințarea parlamentului. Este o *imunitate de procedură*, întrucât poate împiedica actele de procedură menționate doar pe durata mandatului; după încetarea acestuia, el nu mai este apărât, iar pe perioada imunității termenul de prescripție este suspendat.

Inviolabilitatea se referă exclusiv la răspunderea penală și cea contravențională, nu și la cea civilă [7, p. 48]. În caz de infracțiune flagrantă, deputatul poate fi reținut la domiciliu pe o durată de 24 de ore numai cu încuviințarea prealabilă a Procurorului General. Acesta va informa neîntârziat Președintele Parlamentului asupra reținerii. Dacă Parlamentul consideră că nu există temei pentru reținere, va dispune imediat revocarea acestei măsuri. Reținerea, arestul sau percheziția deputatului în alte împrejurări sau din alte motive nu se admite. Cererile privind ridicarea imunității parlamentare se înscriu cu prioritate pe ordinea de zi a ședinței Parlamentului [10, p. 274].

Important este că încuviințând sau respingând cererea, Parlamentul nu se transformă într-un organ de jurisdicție. Ridicarea imunității nu are nicio semnificație în ce privește calificarea juridică a faptei, care este un atribut exclusiv al instanței de judecată [7, p. 48-49].

Prin urmare, *inviolabilitatea* parlamentarului se referă numai la fapte străine de exercitarea mandatului acestuia. Are ca scop să împiedice ca un parlamentar să fie privat de posibilitatea de a-și exercita funcția din cauza urmăririi represive și arbitrară, inspirate din motive politice. *Inviolabilitatea* nu suprimă presiunea, ci întârzie declanșarea procedurii represive și deci suspendă cursul acțiunii penale sau contravenționale [7, p. 48]. Altfel spus, imunitatea nu conferă parlamentarului privilegii absurde în raport cu cerințele legii penale. Ea nu îl protejează la modul absolut decât în ceea ce privește opiniile și voturile exprimate în virtutea mandatului ce i-a fost încredințat în mod democratic de către alegători. Pentru infracțiunile ce nu au nicio legătură cu îndeplinirea acestui mandat, parlamentarul răspunde juridic ca oricare alt cetățean, singurele înlesniri ce i se recunosc fiind de ordin procedural [22, p. 111].

Ținem să precizăm că deputații Parlamentului European beneficiază, de asemenea, de privilegii și imunități în baza *Protocolului (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, anexat tratatelor UE* [21] (în continuare *Protocol*), care conferă acestora regimul juridic al imunității parlamentare clasice, de care beneficiază membrii forurilor legislative naționale.

Art. 8 din Protocol stabilește că *membrii Parlamentului European nu pot fi cercetați (anchetați), reținuți sau urmăriți în justiție și nu pot face subiectul altor proceduri legale pentru opiniile sau voturile exprimate în cadrul exercitării funcțiilor lor*. În măsura în care această imunitate urmărește protecția libertății de expri-



mare și independența membrilor Parlamentului, ea constituie o imunitate absolută care se opune oricărei proceduri judiciare cu privire la o opinie sau la un vot exprimate în exercitarea funcțiilor parlamentare [16].

În art. 9 din același Protocol se precizează valabilitatea imunității parlamentarilor inclusiv pe perioada deplasării la și de la locul reuniunii Parlamentului European, precum și faptul că imunitatea nu poate fi invocată în caz de flagrant delict și nici nu poate constitui o piedică pentru Parlamentul European de a ridica imunitatea unuia dintre membri. Astfel, art. 9 din Protocol este considerat a urmări să asigure independența membrilor Parlamentului European, împiedicând ca anumite presiuni, care constau în amenințări cu arestarea sau cu urmăriri penale, să fie exercitate asupra acestora pe durata sesiunilor Parlamentului European.

În sensul Protocolului, imunitatea membrilor Parlamentului include cele două forme de protecție recunoscute în mod obișnuit membrilor parlamentelor naționale din statele membre [13, p. 226]: imunitatea cu privire la opiniile și la voturile exprimate în exercitarea funcțiilor parlamentare, respectiv inviolabilitatea parlamentară, care comportă, în principiu, o protecție împotriva procedurilor judiciare.

**În concluzie**, ținem să recunoaștem necesitatea imunității parlamentare ca o garanție valoroasă a mandatului parlamentar în lumea contemporană. Important este ca aceasta să nu fie absolutizată, deoarece astfel îi va fi distorsionată menirea – parlamentarul devenind o persoană intangibilă, ceea ce contravine esenței statului de drept.

### BIBLIOGRAFIE

1. Arseni Al., Costachi Gh. Mandatul parlamentar – imputernicire politico-juridică întru realizarea suveranității naționale prin reprezentare. În: „Revista Națională de Drept”, 2013, nr. 4, p. 15-20.
2. Arseni Al. Legitimitatea puterii de stat – principiu edificator al statului de drept și democratic contemporan. Argumentare științifică și confirmare practică. Chișinău: USM, 2014, 420 p.
3. Arseni Al. Suveranitatea națională de la construcție teoretică la realizare practică. Ch.: CEP USM, 2013.
4. Avril P., Gicquel J. Droit parlementar. Paris: Montchrestien, 1988.
5. Cârnaț T. Drept constituțional. Ed. a II-a (revăzută și adăugită). Chișinău, 2010.
6. Codul civil al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.149 din 18 iulie 2003.
7. Constantinescu M., Amzulescu M. Drept parlamentar. Sinteză. București: Editura Fundației România de Măine, 2001, 256 p.
8. Constantinescu M., Muraru I. Drept parlamentar. București: All Beck, 2005.
9. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).
10. Constituția Republicii Moldova (comentariu). Chișinău: Arc, 2012.
11. Criste M. Statutul parlamentarilor. În: „Legea și viața”, 2005, nr. 4.
12. Deleanu I. Drept constituțional și instituții politice. București: Lumina Lex, 1996.
13. Enache M. Statutul membrilor Parlamentului European. În: „Dreptul” (România), 2012, nr. 8.
14. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău, 2004.
15. Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 19.06.2012 privind interpretarea articolelor 68, alin. (1), (2) și 69, alin. (2) din Constituție (sesizarea nr. 8b/2012). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.131-134/14, 29.06.2012.
16. Hotărârea Curții de Justiție din 21 octombrie 2008, cauzele conexate C-200/07 și C-201/07, Marra, Rec. 2008, p. I-7929, pct. 27 – apud Enache M. Statutul membrilor Parlamentului European. În: „Dreptul” (România), 2012, nr. 8.
17. Parlement Européen L’immunité parlementaire dans les états membres de la Communauté Européenne et au Parlement Européen. Document de travail. Serie Affaires Juridiques W-4, 1993, 192 p.
18. Popa V. Drept parlamentar. Chișinău, 1999, 232 p.
19. Popa V. Dreptul Public. Chișinău: ULIM, 1998, 460 p.
20. Popescu R. D. Răspunderea Parlamentului în Dreptul constituțional. București: C.H. Beck, 2011, 476 p.
21. Protocolul (nr. 7) privind privilegiile și imunitățile Uniunii Europene, anexat tratatelor U.E. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 9.5.2008. [resursă electronică]: <<https://www.ecb.europa.eu/>>.
22. Turianu C. Imunitatea în dreptul român. În: „Dreptul”, 2003, nr. 2.
23. Zaporozan V., Stratan S. Incidența unei hotărâri definitive și irevocabile de condamnare asupra mandatului parlamentar. În: „Revista Națională de Drept”, 2015, nr. 4.

# INTERDEPENDENȚA DINTRE LIBERA CIRCULAȚIE A MĂRFURILOR ÎN SPAȚIUL UNIUNII EUROPENE ȘI CONTRACTUL DE LEASING

**Adrian CREȚU,**  
*doctorand, Academia de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*The author is conducting a study into the interdependence between the free movement of goods and the Leasing and especially the contract of Leasing. The free movement of goods, the first of the four fundamental freedoms of the internal market, is secured through the elimination of customs duties and quantitative restrictions, and the prohibition of measures having an equivalent effect.*

**Keywords:** *leasing, leasing operations, leasing contract, the European Union, free movement of goods, prohibition.*

Realizarea pieței unice a fost principalul obiectiv al Tratatului de la Roma. Acest obiectiv presupunea o mai mare liberalizare a schimburilor de bunuri și servicii. Încheierea perioadei de tranziție a fost fixată la 1 ianuarie 1970, dar, până la acest moment, nu s-au putut realiza decât eliminarea taxelor vamale (1 iulie 1968), libera circulație a lucrătorilor și armonizarea unor taxe, între care și introducerea generală a TVA-ului în anul 1970.

La mijlocul anilor '80 ai secolului trecut nu se realizase o reducere a restricțiilor cantitative. Libertatea circulației bunurilor era afectată de practici anticoncurențiale ale autorităților naționale cum sunt: drepturi exclusive de producție sau de servicii, subvenții.

Piața unică s-a realizat abia în 1992, ca urmare a celor stabilite prin Cartea Albă a Comisiei Europene, din 1985, care a fost încorporată în tratate prin Actul Unic European (1986). Aceasta conținea 300 de măsuri legislative (termenul limită de finalizare fiind 31.12.1992), grupate pe trei obiective principale: eliminarea frontierelor politice; eliminarea frontierelor tehnice; eliminarea frontierelor datorate de sistemele de taxe.

În ceea ce privește libera circulație a mărfurilor, temeiul legal îl constituie art. 7 din Tratatul de la Roma care a definit piața internă a Comunităților ca „o zonă fără frontiere interne, în care este asigurată libera circulație a bunurilor, persoanelor, serviciilor și capitalului”. Această dispoziție este reluată în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, la art. 16, alin. (2). Libera circulație a mărfurilor se aplică tuturor produselor originare din statele-membre și tuturor produselor din țări terțe cu drept de liberă circulație în spațiul comunitar.

Potrivit art. 29 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, se consideră că se află în liberă circulație într-un stat-membru mărfurile provenind din statele terțe din care au fost importate cu îndeplinirea formalităților și încasarea taxelor de import, respectiv, taxe vamale și taxe cu efect echivalent exigibile și care nu au beneficiat de o restituire totală sau parțială a acestor taxe și impuneri.

Între statele-membre sunt interzise taxele vamale la import și la export sau taxele cu efect echivalent, inclusiv taxele vamale cu caracter fiscal, precum și restricțiile cantitative la import sau export și orice măsuri cu efect echivalent.

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede la art. 28 că „Uniunea este alcătuită dintr-o uniune vamală care reglementează ansamblul schimburilor de mărfuri și care implică interzicerea între statele-membre, a taxelor vamale la import și la export și a oricăror taxe cu efect echivalent, precum și adoptarea unui tarif vamal comun în relațiile cu țări terțe.”

Libera circulație a mărfurilor se aplică: produselor originare din statele-membre; produselor care provin din țări terțe care se află în liberă circulație în statele-membre.

Produsele din țări terțe sunt considerate a fi în liberă circulație în statele-membre, dacă pentru aces-

tea: au fost îndeplinite formalitățile de import; au fost percepute în statul-membru taxele vamale și taxele cu efect echivalent, exigibile; nu au beneficiat de o restituire totală sau parțială a acestor taxe și impuneri.

Comisia Europeană, în executarea atribuțiilor de asigurare a liberei circulații a mărfurilor are în vedere: necesitatea promovării schimburilor comerciale în interiorul Uniunii, precum și cu statele terțe; evoluția condițiilor de concurență în scopul creșterii competitivității întreprinderilor; satisfacerea necesităților de materii prime și semifinite ale Uniunii fără denaturarea condițiilor de concurență la produsele finite; evitarea perturbărilor vieții economice, dezvoltarea rațională a producției și creșterea consumului în Uniune.

Între statele-membre sunt interzise: restricțiile cantitative și orice măsuri cu caracter echivalent la import; restricțiile cantitative și orice măsuri cu efect echivalent la export.

Curtea a trebuit să se pronunțe cu privire la interzicerea importării și comercializării în RFG a unei băuturi originare din Franța (Cassis de Dijon), pe motivul că legislația germană prevede o concentrație minimă de alcool, pe care băutura respectivă nu o avea.

Soluția și principiile degajate de CJCE în această problemă au fost:

1. În domeniile în care nu există o reglementare unitară la nivel comunitar, fiecare stat-membru poate impune pe teritoriul său propriile prevederi privind producția și comercializarea alcoolului și băuturilor spirtoase, dar acestea nu trebuie să constituie restricții cantitative la import sau măsuri cu efect echivalent acestora.

2. Obstacolele aduse liberei circulații a mărfurilor prin disparitățile legislațiilor naționale sunt acceptate în măsura în care sunt justificate de interese imperative, cum ar fi, mai ales: eficacitatea controalelor fiscale, protecția sănătății publice, loialitatea tranzacțiilor comerciale și protecția consumatorilor.

3. În speță, Curtea a decis că este vorba de o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la importul de mărfuri, care nu se justifică printr-o exigență imperativă.

Sunt exceptate restricțiile și măsurile cu efect echivalent la import, export și tranzit, justificate de: motive de morală publică, de ordine publică și de siguranță publică; protecția sănătății și vieții persoanelor; protecția sănătății și vieții animalelor; conservarea plantelor; protejarea unor bunuri de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică; protecția proprietății industriale și comerciale.

Statele-membre trebuie să-și adapteze monopolurile naționale și cu caracter comercial pentru excluderea oricărei discriminări între resortisanții statelor-membre în privința condițiilor de aprovizionare și comercializare. Aceste măsuri trebuie luate și cu privire la orice organism prin care un stat-membru, de jure sau de facto, direct sau indirect, controlează, conduce sau influențează în mod semnificativ importurile sau exporturile dintre statele-membre, precum și față de monopolurile de stat concesionate.

Regulile concurențiale se aplică și produselor agricole cu unele excepții, după cum urmează: produsele neexceptate sunt stabilite prin lista anexă la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene; se aplică numai în măsura stabilită de Parlamentul European și de Consiliu; măsurile privind stabilirea prețurilor, a taxelor, a ajutoarelor și a contingentelor, precum și stabilirea și repartizarea posibilităților de pescuit, se adoptă de Consiliu la propunerea Comisiei; dacă într-un stat-membru, un produs face obiectul unei organizări naționale a pieței sau al oricărei reglementări interne cu efect echivalent care afectează concurențial o producție similară dintr-un alt stat-membru, statele-membre aplică la import o taxă compensatorie acestui produs provenit din respectivul stat-membru, cu excepția cazului în care acest stat-membru aplică o taxă compensatorie la export.

În domeniile în care nu există o reglementare unitară la nivel comunitar, fiecare stat-membru poate impune pe teritoriul său propriile prevederi privind producția și comercializarea mărfurilor, dar acestea nu trebuie să constituie restricții cantitative la import sau măsuri cu efect echivalent acestora.

Obstacolele aduse liberei circulații a mărfurilor prin disparitățile legislațiilor naționale sunt acceptate în măsura în care sunt justificate de interese imperative, cum ar fi, mai ales, eficacitatea controalelor fiscale, protecția sănătății publice, loialitatea tranzacțiilor comerciale și protecția consumatorilor.

În lipsa unor reglementări unitare la nivelul Uniunii, un stat-membru trebuie să accepte pe teritoriul său produsele care sunt conforme cu legislația statului-membru de origine.

Art. 307 (1) TCE prevede că dispozițiile acestui tratat nu aduc atingere drepturilor și obligațiilor rezultate din convenții încheiate înainte de 1958, iar pentru statele care au aderat după 1958, înaintea

aderării, între unul sau mai multe state-membre, și unul sau mai multe state-membre, de cealaltă parte.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a stabilit că dispozițiile Regulamentului nr. 2081/92 privind protecția indicațiilor geografice și a denumirilor de origine nu se opun aplicării unui tratat bilateral care protejează o indicație geografică simplă și indirectă (nu există legătură directă între o calitate a produsului și originea sa geografică, ci are doar rolul să informeze consumatorul că produsul provine dintr-o anumită regiune sau dintr-un anumit stat).

În cazul braseriei Budweiser Budvar, cu sediul în localitatea cehă Budweis, produce și exportă în Austria bere cu marca „Budweiser Budvar”. Societatea Ammersin, cu sediul în Austria, comercializa berea cu marca „American Bud”, produsă de o societate cu sediul în St. Louis, SUA. Între Austria și fosta Republică Cehoslovacia a fost încheiat în 1976 un tratat de protejare a indicațiilor geografice de origine pentru produsele alimentare regionale ale celor două părți. În anexa care enumeră indicațiile geografice a căror protecție este asigurată de părți este menționată și marca „Bud”.

Având ca bază legală acest tratat, braseria Budweiser Budvar a solicitat instanței austriece interzicerea comercializării pe acest teritoriu de către societatea Ammersin a berii cu marca „American Bud”. Judecătorul austriac a introdus un recurs prejudicial în fața instanței de la Luxemburg, pentru a stabili în ce măsură sunt conforme legislației comunitare și pot fi aplicate în speță dispozițiile unui tratat bilateral, care acordă protecție unei indicații geografice chiar dacă nu există pericolul inducerii în eroare a consumatorilor, recurs prealabil, 18 noiembrie 2003, curtea a trebuit să se pronunțe în sensul că dispozițiile Regulamentului 2081/92 nu se opun aplicării unui tratat bilateral care protejează o indicație geografică simplă și indirectă (nu există legătură directă între o calitate a produsului și originea sa geografică, ci are doar rolul să informeze consumatorul că produsul provine dintr-o anumită regiune sau dintr-un anumit stat).

În schimb, dispozițiile tratatului amintit pot constitui un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor care sunt legal comercializate pe teritoriul unui stat-membru, contravenind, astfel, articolului 28 TCE care interzice orice restricții la importul mărfurilor.

După ce stabilește aplicarea de principiu a articolului 28 în speță, Curtea verifică în ce măsură o asemenea restricție la import poate fi justificată de excepțiile prevăzute la articolul 30 TCE. Instanța constată că aplicarea dispozițiilor tratatului bilateral în speță are ca obiectiv asigurarea unei concurențe loiale, înscriindu-se în „protecția proprietății industriale și comerciale” din cadrul articolului 30 TCE.

Prin urmare, dacă judecătorul național stabilește, în urma cercetărilor efectuate, că denumirea „Bud” desemnează o regiune de pe teritoriul Cehiei, iar această denumire trebuie protejată în conformitate cu regimul proprietății industriale și comerciale, dreptul comunitar nu se opune extinderii protecției denumirii respective pe teritoriul Austriei, în conformitate cu prevederile tratatului bilateral încheiat între cele două state.

În ceea ce privește tratatul bilateral invocat de Cehia, poziția Curții merge în sensul recunoașterii opozabilității drepturilor și obligațiilor rezultând din acest act, fiind vorba de un tratat încheiat de un stat-membru (Austria) înainte de aderarea la Uniune, aplicându-se deci dispozițiile art. 307, alin. 1 TCE (în prealabil, trebuie însă stabilit de judecătorul național dacă tratatul este încă în vigoare în urma schimbărilor intervenite în situația juridică a unei părți – respectiv, dezmembrarea Cehoslovaciei, parte originală la tratat și succesiunea Republicii Ceha la acordurile internaționale încheiate de fostul stat).

În acest context, Curtea reamintește că, potrivit art. 307 TCE, chiar dacă obligațiile rezultând din tratatul încheiat de un stat-membru înainte de aderarea la Uniunea Europeană ar fi incompatibile cu legislația comunitară, până la eliminarea incompatibilităților, judecătorul național poate să aplice dispozițiile tratatului bilateral.

Astfel de tratate, prin prevederile lor pot constitui un obstacol în calea liberei circulații a mărfurilor, contravenind liberei circulații a mărfurilor asigurate prin interzicerea restricțiilor cantitative la import și export și a măsurilor cu efect echivalent (art. 28 TCE). Judecătorul național trebuie să decidă dacă tratatul mai este în vigoare în urma schimbărilor intervenite în situația unor părți.

În cauza C-110/05, Comisia Comunităților Europene – Republica Austria, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a apreciat că s-a produs încălcarea art. 28 și 30 din TCE, deoarece reglementarea națională condiționează înmatricularea vehiculelor de ocazie, importate și înmatriculate anterior în alte state-membre de îndeplinirea anumitor cerințe tehnice, în condițiile în care vehiculele de ocazie care sunt

deja pe piața națională a Austriei și au aceleași caracteristici nu sunt supuse unor asemenea cerințe cu ocazia unei noi înmatriculări.

În Italia, decretul legislativ nr. 285 din 30 aprilie 1992, care constituie codul rutier italian, prevede că numai automobilele, troleibuzele și tractoarele automobile pot să tracteze remorcă. În urma unei plângeri a unui particular la Comisie, aceasta, în urma unei anchete neoficiale, a adresat Italiei o scrisoare de punere în întârziere, în care susținea că interdicția impusă motocicletelor de a tracta o remorcă constituie o încălcare a obligațiilor care reies din art. 28 CE. Comisia a propus, printre altele, să se aplice cele două categorii de dispoziții care reglementează utilizarea unui produs: cele care subordonează utilizarea unui produs respectării anumitor condiții proprii acestuia sau care limitează această utilizare în spațiu sau în timp; cele care prevăd interdicțiile absolute sau aproape absolute de utilizare a produsului respectiv.

Italia a susținut că o normă privind domeniul de utilizare intră în domeniul art. 28 TCE dacă aceasta interzice toate utilizările unui produs sau utilizarea unică a acestuia în cazul produselor de unică folosință. În schimb, dacă există o marjă de apreciere cu privire la posibilitățile de utilizare a acestui produs, situația nu ar mai intra în domeniul de aplicare a art. 28 TCE.

În soluția pronunțată, Curtea reamintește că, potrivit unei jurisprudențe constante, orice reglementare comercială a statelor-membre, susceptibilă să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar trebuie considerată ca o măsură cu efect echivalent unor restricții cantitative în sensul articolului 28 CE (a se vedea, în special, Hotărârea Dassonville, pct. 5). Din jurisprudența constantă a Curții, rezultă că art. 28 din CE reflectă obligația de respectare a principiilor nediscriminării și recunoașterii reciproce a produselor fabricate și comercializate în mod legal în alte state-membre, precum și pe cea de asigurare a unui acces liber pe piețele naționale pentru produsele comunitare (a se vedea Hotărârea Sandoz din 14 iulie 1983, nr. 174/82, Hotărârea din 20 februarie 1979, Rewe-Zentral, cunoscut sub numele „Cassis de Dijon”, nr. 120/78, precum și Hotărârea Keck și Mithauard). Astfel, reprezintă măsuri cu efect echivalent restricțiile cantitative, obstacole în calea liberei circulații a mărfurilor care rezultă în lipsa armonizării legislațiilor naționale, din aplicarea, în privința mărfurilor provenite din alte state-membre unde sunt produse și comercializate în mod legal, a unor norme privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească mărfurile respective, chiar dacă aceste norme sunt aplicabile fără deosebire tuturor produselor.

Comisia consideră măsuri cu efect echivalent restricțiile cantitative la import, în sensul art. 28 TCE, măsurile adoptate de un stat-membru care au ca efect aplicarea unui tratament mai puțin favorabil, produselor provenind din alte state-membre. De asemenea, face parte din aceeași noțiune orice altă măsură care împiedică accesul pe piața unui stat-membru a produselor originare din alte state-membre. Prin urmare, interdicția prevăzută de art. 56 din Codul rutier constituie, potrivit Comisiei, un obstacol în sensul art. 28 TCE și nu ar putea fi considerată compatibilă cu Tratatul CE decât dacă ar fi justificată în conformitate cu articolul 30 TCE sau printr-un motiv imperativ de interes general, iar Italia nu a invocat nicio justificare, niciun motiv imperativ de interes general în timpul procedurii precontencioase. Dimpotrivă, Italia a admis existența interdicției respective și a obstacolului în calea importurilor care rezultă din aceasta și s-a angajat să o elimine.

Curtea a analizat interdicția numai în privința remorcilor pentru motociclete, nu și în privința remorcilor destinate să fie tractate de automobile.

Curtea a apreciat că interdicțiile de utilizare a unui produs pe teritoriul unui stat-membru au o influență considerabilă asupra comportamentului consumatorilor, comportament care afectează, la rândul său, accesul acestui produs pe piața statului-membru respectiv. Articolul 56 din Codul rutier este un obstacol în calea existenței unei cereri pe piața în cauză pentru astfel de remorci, împiedicând, astfel, importul, în condițiile în care acestea sunt comercializate în mod legal în alte state-membre decât Republica Italiană și constituie o măsură cu efect echivalent restricțiilor cantitative la import interzisă de art. 28 CE, cu excepția situațiilor în care aceasta poate fi justificată în mod obiectiv de motivele de interes general enumerate la articolul 30 CE sau de cerințe imperative.

Republica Italiană a susținut că acest ansamblu compus dintr-o motocicletă și o remorcă prezintă un pericol pentru siguranța rutieră.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene a decis că această interdicție pentru motociclete de a tracta o remorcă concepută în mod special pentru acestea și care este fabricată și comercializată legal în alte sta-

te-membre decât Republica Italiană, trebuie considerată ca fiind justificată de motive privind protecția siguranței rutiere și a respins acțiunea Comisiei.

Interdicțiile sau restricțiile la import, la export sau de tranzit pot fi impuse atunci când sunt justificate de motive ținând de: morala publică; ordinea publică, siguranța publică (exemplu: arme, produse toxice, stupefiante); protecție a sănătății și vieții persoanelor și animalelor; conservarea plantelor (exemplu – organisme modificate genetic); protejarea unor bunuri de patrimoniu; protecția proprietății industriale și comerciale.

Restricțiile trebuie să îndeplinească două condiții: 1) să se aplice în mod nediscriminatoriu produselor naționale și celor importate; 2) să fie proporționale cu scopul urmărit.

Statele-membre trebuie să accepte pe teritoriul lor produse care sunt conforme cu legislația statului-membru de origine. Este interzisă impunerea, asupra produselor din alte state-membre, a unor taxe superioare celor care se aplică produselor naționale similare, precum și taxele de natură să protejeze alte produse.

În cazul *De Danske Bilimportører c. Skatteministeriet, Told-go Skattestyrelsen*, 17 iunie 2003, Curtea constată că taxa daneză de înmatriculare prezintă un pronunțat caracter fiscal și este perceput nu ca urmare a trecerii frontierei, ci cu ocazia primei înmatriculări a vehiculului pe teritoriul Danemarcei. Ea aparține deci regimului general de redevențe interne asupra mărfurilor. În consecință, problema trebuie analizată prin prisma art. 90 TCE. Acest articol interzice impunerea, asupra produselor din alte state-membre, a unor taxe superioare celor care se aplică produselor naționale similare, precum și taxele interne de natură să protejeze indirect alte produse. Articolul vizează să asigure libera circulație a mărfurilor între statele-membre, în condiții concurențiale normale, prin eliminarea tuturor formelor de protecție, putând rezulta din aplicarea de impozitări interne discriminatorii produselor originare din alte state-membre. Acest text trebuie, de asemenea, să garanteze neutralitatea perfectă a impozitărilor interne cu privire la concurența dintre produsele naționale și produsele importate.

Curtea reamintește că art. 90 TCE nu poate fi invocat împotriva impozitărilor interne asupra produselor importate în absența unei producții naționale similare sau concurente. Este interzisă în mod special cenzurarea caracterului excesiv al nivelului de taxare pe care statele membre le-ar putea stabili pentru anumite produse, în absența oricărui efect discriminatoriu sau protector. Având în vedere că în Danemarca nu există producție națională de mașini, CJCE a stabilit că taxa de înmatriculare daneză vizând autovehicule noi nu intră în sfera de aplicare a art. 90 TCE și că, în orice caz, sumele comunicate nu conduc la concluzia că libera circulație a acestui tip de produse între Danemarca și celelalte state-membre este afectată din cauza taxei foarte mari.

În concluzie, libera circulație a mărfurilor reprezintă elementul central al Pieței interne europene. Totodată, principiul liberei circulații a mărfurilor impune un cadru legislativ comun care să asigure graficul nerestricționat al produselor în cadrul Uniunii Europene, în același mod în care acesta se realizează în cadrul unei țări. Aceasta înseamnă că standardele tehnice de bază, certificarea produselor și definițiile metrologice trebuie să respecte reguli stabilite la nivel european.

Respectiv, un rol primordial în asigurarea liberei circulații a mărfurilor o au operațiunile de leasing și în speță contractul de leasing.

De menționat că, libera circulație a mărfurilor se aplică tuturor produselor originare din statele-membre și tuturor produselor din terțe țări cu drept de liberă circulație în spațiul comunitar.

În urma studiului a fost identificat faptul că libera circulație a mărfurilor implică următoarele:

1. Interzicerea între statele-membre a taxelor vamale și a altor taxe cu caracter echivalent.
2. Realizarea uniunii vamale prin desființarea între statele-membre a taxelor vamale asupra importurilor și exporturilor, a taxelor cu efect echivalent, precum și adoptarea de tarife comune cu statele terțe (adică o politică comercială comună).

3. Interzicerea oricăror restricții cantitative sau măsuri cu efect echivalent.

4. Reorganizarea monopolurilor de stat.

Totuși, în practică, libera circulație a mărfurilor la nivel comunitar necesită următoarele măsuri:

1. Eliminarea documentelor vamale în comerțul intracomunitar.
2. Stabilirea unor reguli ce guvernează libera circulație a mărfurilor.
3. Cooperarea între administrații.



# **BIBLIOGRAFIE**

1. Bellamy C. and Child G. Common Market Law of Competition. Sweet & Maxwell, 4th ed., 1994.
2. Bieber R. et al (eds) One European Market, Namos, 1988.
3. Brealey M. and Quigley C. Completing the Internal Market of the EC. Gra-ham & Trotman, 2<sup>nd</sup> ed., 1989.
4. Burrows F. Free Movement in European Community Law. Oxford University Press, 1987.
5. Craig P. and De Burca G. EU Law. Text, cases, and materials, 2nd ed. Ox-ford, 1998.
6. Gavalda C., Parleani G. Droit des affaires de l'Union Europeenes. Ed. Groupe Lexis Nexis, Paris, 2002.
7. Gheorghe C.-A. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck, București, 2008.
8. Gheorghe C. Drept comercial european. Ed. C. H. Beck, București, 2009.
9. Goldman B., Lyon-Caen A. Droit commercial européen. Dalloz, Paris, 1983.
10. Gormley L. Prohibiting Restrictions on Trade within the EEC. Elsevier, 1985.
11. Hix S. Hoyland B. The Political System of the European Union. Palgrave Macmillan. London, 2011, 448 p.
12. Kenealy D., Peterson J., Corbett R. The European Union: How does it work? Oxford University Press, London, 2015, 312 p.
13. Manolache O. Drept comunitar. Cele patru libertăți fundamentale. Politici comunitare, ed. II-a. All Beck, București, 1999.
14. Nugent N. The Government and politics of the European Union. Palgrave Macmillan. London, 2010, 512 p.
15. Peterson J. Shackleton M. The Institutions of the European Union. Oxford University Press. London, 2012, 432 p.
16. Stoica C. Drept Uniunii Europene. Libertățile fundamentale. Ed. Universitară. București, 2009.
17. Urwin D. The Community of Europe: A History of European Integration, Longman, 1991.
18. Vătăman D. Drept comunitar european. Ed. Universul Juridic, București, 2009.
19. Wish R. Competition Law, Butterworths, 3<sup>rd</sup> ed., 1993.
20. Server UE - <<http://europa.eu.int>>.
21. Comisia Europeană - <<http://europa.eu.int/comm/index fr.htm>>.
22. Consiliul European - <<http://ue.eu.int/fr/summ/htm>>.
23. Consiliul Uniunii - <<http://ue.eu.int/info/index.htm>>.
24. Parlamentul European - <<http://www.euoparl.eu.int>>.
25. Curtea de Justiție - <<http://curia.eu.int>>.

## CRIMA INTERNAȚIONALĂ: TRĂSĂTURI DISTINCTIVE

**Oleg BURLACU,**  
*doctorand, avocat, Baroul București*

### SUMMARY

*The outbreak of the Second World War changed the world's perspective on what constitutes a core value for society. The international community needed an effective instrument for cooperation, in order to preserve and defend human rights, international security, peace-making and peacekeeping. Thus, international public law emerged as an independent law branch, and consequently, international criminal law developed. The present paper attempts to analyse the latter from a historical and comparative law perspective, highlighting the key elements of international crime, what distinguishes it from a national one, and why does the international community need to support such an institution.*

**Introducere.** „Fără îndoială, fenomenul criminal nu apare și nu există decât dacă există o societate (...). Dar nu societatea este cea care îl produce. La originea lui există întotdeauna acțiunea unei persoane, ființă umană și socială, revoltată împotriva societății al cărei membru este. Din acest punct de vedere, fenomenul criminal (n. n.) reprezintă o realitate umană și socială.” [1]

Citatul de mai sus dă naștere la întrebarea dacă autorii săi, la momentul redactării, au putut să prevadă cât de interconectate vor ajunge statele între ele? Când au folosit sintagma „societate”, s-au gândit și la dimensiunile transnaționale ale acesteia?

Este fără tăgadă faptul că aceștia, încercând să definească fenomenul criminal, în anii '90, nu puteau să prevadă cum un conflict local poate avea reverberații în partea cealaltă a lumii, cu atât mai puțin cu cât, în acea perioadă, *societatea internațională* era în faza incipientă a globalizării. Treptat, însă fenomenul globalizării a început să câștige teren în fața confruntărilor ideologice Est-Vest, iar științele sociale trebuiau abordate și din alte unghiuri. [2] În speță, studiile trebuiau orientate și spre stabilirea influențelor pe care a avut-o globalizarea asupra societății și toate fațetele acestea, dar și spre înțelegerea și soluționarea noilor probleme cu care ordinea politică și juridică a lumii *multipolare* se confrunta.

Cel de-al Doilea Război Mondial a schimbat definitiv perspectivele statelor asupra mai multor probleme. În primul rând, necesitatea soluționării diferendelor căutând, în primul rând, o soluție amiabilă, [3] mijloacele violente, armate, fiind preferate numai în cazuri de urgență și de excepție. [4] În al doilea rând, importanța garantării și protejării drepturilor omului, precum și cooperarea statelor pe mai multe planuri – economice, politice, sociale, dar inclusiv juridice, printre care combaterea criminalității. În final, cooperarea acestora avea să prindă contur, printre altele, sub forma dreptului internațional penal, ca o ramură de sine stătătoare a dreptului internațional public. [5]

Inițial, în cadrul noii societăți internaționale *multipolare*, [6] s-a pus problema constituirii unei ordini mondiale (atât politice, cât și juridice), care să asigure dezvoltarea armonioasă a tuturor statelor, după standarde democratice, și care să prevină noi pericole, evitând, astfel, repetarea istoriei.

Într-o primă etapă, dreptul internațional penal a fost menit sancționării penale a crimei și criminalilor de război, precum și a celor care au purtat și declanșat războaie de agresiune, săvârșind, astfel, crime împotriva păcii și securității internaționale.

Subsecvent, dreptul penal internațional i-a fost atribuită o sarcină mai importantă, mai exact aceea de apărare a păcii și securității întregii umanități, precum și reglementarea relațiilor dintre state în conformitate cu normele de drept, cutumei și principiilor dreptului internațional public. [7]

În mod firesc, una dintre consecințele directe ale apariției dreptului internațional penal este și nașterea noțiunii de criminalitate internațională (cu toate că aceasta, ca și fenomen, deja era în ființă), pe de o parte, ca fenomen social, precum și în sensul de infracțiune internațională.

Trebuie precizat faptul că analiza de față nu-și propune să studieze conceptul criminalității internaționale din perspectivă criminologică, ci din perspectiva dreptului internațional penal, precum și faptul că este vizat studiul crimei internaționale, iar nu cel al crimei transnaționale. Cele două noțiuni, deși fac obiectul dreptului internațional penal, nu trebuie confundate. Așa cum se va observa pe par-

cursul textului, în cazul criminalității internaționale, elementul de extraneitate care intră în componența sa are un caracter ocazional (de exemplu, starea de război) și afectează în mod direct valorile societății internaționale, pe când criminalitatea transnațională este săvârșită de grupuri de criminalitate organizată, anume constituite deci pentru săvârșirea infracțiunilor, de regulă, de spectru mai larg, urmărind propria lor îmbogățire, deci neanimați de motive politice sau sociale. [8]

**Crima internațională și crima națională.** În sens criminologic, noțiunea de criminalitate desemnează la modul general ansamblul faptelor penale comise într-un spațiu și într-o perioadă de timp determinate, [9] pe când din perspectiva dreptului internațional penal se pune semnul egalității între noțiunea de criminalitate și noțiunea de infracțiune.

Conform doctrinei, [10] crima internațională primește două accepțiuni. Accepțiunea *lato sensu*, care se referă la toate faptele contrare dreptului internațional public și pe care statele, de comun acord, le interzic și cer pedepsirea lor. A doua accepțiune este cea *stricto sensu*, care face referire la faptele care încalcă normele imperative ale dreptului internațional public și care vatămă valorile fundamentale ale comunității internaționale și sunt date în competența materială a jurisdicțiilor penale.

Cea mai la îndemână modalitate pentru a înțelege conceptul de crimă internațională o reprezintă analiza comparativă a acesteia cu infracțiunea reglementată de dreptul intern al statelor moderne.

*A. Instituția infracțiunii potrivit legislațiilor moderne.* Infracțiunea este una dintre instituțiile fundamentale ale dreptului penal, indiferent că vorbim despre dreptul penal propriu al unui stat sau dreptul internațional penal.

Infracțiunea este cea care determină fapta, prevăzută de legea penală, cu elementele sale componente, interzisă sub sancțiuni specifice pentru a preveni săvârșirea lor în viitor, dar și pentru a ocroti valorile fundamentale ale unui stat. [11] Prin urmare, infracțiunea determină răspunderea penală și pedeapsa, unele fără altele neputând fi concepute, ea constituind singurul temei al răspunderii penale. [12] O asemenea abordare este unanim admisă în toate statele moderne ale lumii.

*Cât despre definiția per se a infracțiunii, aceasta ține de opțiunea de politică penală a fiecărui stat în parte.* De exemplu, art. 15 din Codul penal român în vigoare definește infracțiunea ca *fapta prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție, nejustificată și imputabilă persoanei care a săvârșit-o*. De asemenea, Codul penal român consacră expres principiul enunțat mai sus, respectiv acela că infracțiunea este singurul temei al răspunderii penale.

Art. 14 din Codul penal al Republicii Moldova definește infracțiunea drept *o faptă (acțiune sau inacțiune) prejudiciabilă, prevăzută de legea penală, săvârșită cu vinovăție și pasibilă de pedeapsa penală*. Un alt element definitoriu al infracțiunii pentru legiutorul din Republica Moldova este ca fapta penală săvârșită să prezinte și *gradul prejudiciabil al unei infracțiuni* [13] (ceea ce legiutorul român numea grad de pericol social). Noul Cod penal român a renunțat la condiția existenței pericolului social, [14] ceea ce înseamnă că orice faptă prevăzută de legea penală română este considerată infracțiune, indiferent de *gradul de pericol social* pe care aceasta îl prezintă.

Ambele state au înțeles să consacre principiul legalității incriminării și sancțiunii de drept penal și regula potrivit căreia numai cel care a săvârșit fapta cu vinovăție va putea fi ținut să răspundă penal, caracteristici aparținând tuturor sistemelor de drept moderne. În ceea ce privește pericolul social, așa cum am menționat mai sus, constituie o opțiune a legiutorului din perspectiva politicii penale pe care dorește să o impună, existența sau lipsei pericolului social din trăsăturile infracțiunii putând avea argumente atât pozitive, cât și negative.

*B. Instituția infracțiunii potrivit dreptului internațional penal.* Așa cum am menționat mai sus, dreptul internațional penal are menirea de a proteja pacea și securitatea internațională, a principiilor de drept, a cutumelor și tratatelor care reglementează relațiile dintre state, dar și a drepturilor omului.

Prin urmare, o infracțiune internațională nu poate fi privită decât ca o acțiune sau inacțiune, prevăzută de legea penală internațională, împotriva păcii și securității internaționale, adică împotriva drepturilor și intereselor ocrotite de dreptul internațional. Spre deosebire însă de legislațiile interne, în cazul dreptului internațional penal nu există o definiție abstractă și unanim aplicabilă infracțiunii internaționale, aceasta conturându-se mai degrabă pentru infracțiunile speciale. [15]

Așa cum am menționat, infracțiunile internaționale sunt prevăzute în instrumentele de drept internațional (tratate, convenții etc.) – de ex., Carta ONU care a fost semnată și a intrat în vigoare în anul

1945, statutul Curții Penale Internaționale ș. a. Instrumentele de drept internațional penal reglementează relațiile internaționale cu caracter penal și stabilesc faptele care aduc atingere intereselor superioare ale comunității internaționale, modul de sancționare, precum și regulile privind colaborarea statelor privind incriminarea, descoperirea și sancționarea unor asemenea fapte. [16]

Cât privește elementele constitutive ale infracțiunii internaționale, [17] similar cu o infracțiune națională, aceasta este alcătuită dintr-un element material, un element ilicit și un element moral.

*Elementul material* constituie acțiunea sau inacțiunea interzisă și care atrage sancțiunea prevăzută de norma incriminatoare.

*Elementul ilicit* este condiția care determină și atrage sancțiunea penală, în concret, încălcarea normei de drept internațional. Desigur, în cazul în care există anumite cauze care înlătură caracterul ilicit al faptului sau actului sau dacă acestea au fost săvârșite în limitele unor obligații rezultate din tratate, nu poate fi atrasă răspunderea penală. [18]

În ceea ce privește *elementul moral*, acesta echivalează cu condiția ca fapta să fie imputabilă autorului și să fie săvârșită cu vinovăție. [19]

Din această perspectivă, ce are în comun infracțiunea internațională cu cea națională este condiția necesară ca fapta să fie prevăzută de legea penală internațională (legalitatea incriminării și sancțiunii), necesitatea ca fapta să fie săvârșită cu forma de vinovăție prevăzută de lege, imputabilitatea faptei și lipsa unor cauze justificative. Prin urmare, crima internațională nu diferă din perspectiva elementelor constitutive de o infracțiune reglementată de dreptul național al statelor, *ceea ce prezintă aceasta în plus fiind existența a, cel puțin, un element de internaționalizare*, [20] care se poate referi fie la conduita interzisă (de exemplu, cea care contravine valorilor ocrotite de dreptul internațional public) sau caracteristica transnațională (de exemplu, o infracțiune care afectează ordinea publică a mai multor state, cum este cazul traficului de droguri sau de persoane). Un alt mod de materializare a elementului de internaționalizare este încheierea unui acord de cooperare internațională, tratat internațional sau alte instrumente diplomatice, în situația în care faptele dăunătoare au luat o asemenea amploare încât este necesar un efort comun al întregii comunități internaționale sau regionale pentru combaterea acestora. [21]

Așa cum am menționat mai sus, în principiu, aspectul de internaționalizare trebuie să privească, cel puțin, unul dintre elementele constitutive ale infracțiunii – obiectul juridic sau valoarea socială ocrotită (pacea, securitatea internațională, obiectul material (clădiri, monumente consacrate culturii, educației ș. a.), subiectul pasiv sau subiectul activ. În dreptul internațional penal, particularitățile apar din perspectiva subiectelor active.

În concret, dacă, de regulă, legislațiile naționale nu permit tragerea la răspundere penală a statului sau a autorităților publice, [22] în cazul dreptului internațional penal, acest lucru este permis. Prin urmare, ia naștere o altă particularitate, și anume aceea în cazul aplicării sancțiunii.

Astfel, în cazul *sancționării statelor*, în Carta ONU, cap. VII prevede că în cazul unor diferende, Consiliul de Securitate al ONU este cel care va stabili dacă există sau nu cu adevărat o amenințare la adresa păcii și securității internaționale și tot acesta este abilitat să ia măsurile necesare. *Măsurile necesare* menționate, potrivit art. 41-42 din Carta ONU, pot fi de natură pașnică [23] ori violentă sau armată. [24]

În ceea ce privește *sancționarea subiectelor active persoane fizice* care au săvârșit crime împotriva umanității – cum ar fi crimele de război, de genocid, agresiune etc. – începând cu iulie 2002, s-a înființat Curtea Penală Internațională, cu sediul la Haga. Însă în cazul acesta, pentru ca o persoană să fie judecată de acest tribunal, în prealabil, este necesară întrunirea cumulativă a mai multor condiții prevăzute de Statutul Curții Penale, precum: infracțiunea săvârșită să fie printre cele reglementate de Statut, persoana să fi săvârșit infracțiunea în circumscripția teritorială în care Curtea are jurisdicție, statul unde a fost săvârșită infracțiunea a recunoscut jurisdicția Curții ș.a.

Particularitatea infracțiunilor internaționale de competența acestor instanțe internaționale sunt, în cea mai mare parte, infracțiuni întâlnite în dreptul comun al statelor, dar care în plus prezintă anumite caracteristici, care și acestea, la rândul lor, determină un caracter de complexitate. [25] De cele mai multe ori infracțiunile internaționale apar ca niște infracțiuni naționale care sunt comise pentru realizarea unui anumit scop, adică prezintă o intenție specifică sau *dolus specialis*. De exemplu, în cazul infracțiunii de genocid, [26] infracțiunea *mijloc* este omorul, iar infracțiunea scop este exterminarea unui grup de persoane care întrunește anumite caracteristici (etnie, religie etc.).

**Concluzii.** Dreptul internațional penal a apărut urmare a necesității de colaborare între state pentru combaterea crimei internaționale. Dorința a fost aceea de a evita repetarea istoriei și de a apăra valorile fundamentale pentru orice societate: drepturile omului, pacea și securitatea.

Având în vedere complexitatea crimelor internaționale, precum și elementul de internaționalizare, nu putea fi conceput un altfel de instrument pentru cooperarea statelor în acest domeniu decât dreptul internațional penal.

Pedepsirea celor care au conceput și coordonat crimele de război, de agresiune și genocid, trebuia impusă astfel încât asemenea fenomene să înceteze. În acest context s-au dezvoltat și instanțele penale internaționale, cu atât mai mult cu cât statele unde s-au petrecut asemenea acte nu au avut capacitatea de a trage la răspundere aceste persoane sau nu s-a manifestat voința necesară în acest sens.

Concluzia este că a fost și este necesară în continuare o astfel de colaborare între state, viața umană, pacea și securitatea fiind neprețuite, iar statele care recunosc aceste valori ca atare și care conlucrează împreună cu comunitatea internațională sensul protecției lor nu pot fi recunoscute a fi altfel decât moderne, democratice și care doresc respectarea unui stat de drept.

### NOTE

[1] G. Stefani, G. Lasseur, B. Bouloc, *Droit penal general*, ed. a XVI-a, Ed. Dalloz, 1997, p. 9, *apud* Valerian Cioclei, *Manual de criminologie*, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 7.

[2] Roy Andersen, *Politics and Change in the Middle East*, Prentice Hall, 1998, <<https://books.google.ro/>>, accesat la 06.03.2016.

[3] Prin Carta Organizației Națiunilor Unite a fost interzis în mod expres războiul de agresiune, iar plănuirea, pregătirea, declanșarea sau purtarea unui asemenea război constituie o crimă internațională. Pentru mai multe detalii v. Adrian Năstase, Bogdan Aurescu, *Drept internațional public*, Ed. C.H. Beck, București, 2011, pp. 4-5.

[4] Spre pildă, în cazul amenințării păcii, securității și ordinii sociale globale.

[5] Anghel Marius Mihai, *Drept internațional penal și crima organizată*, în „In honorem prof. Univ. Dr. George Antoniu. Culegere de studii juridice”, Ed. Sitech, Craiova, 2009, pp. 20-21.

[6] Adrian Năstase, Bogdan Aurescu, *op. cit.*, p. 3.

[7] Anghel Marius Mihai, *op. cit.*, p. 21.

[8] Bogdan Bîrzu, *Aspecte criminologice privind infracțiunile în contextul globalizării*, în „Uniformizarea dreptului – efecte juridice și implicații sociale, politice și administrative”, conferința internațională de la Iași, 23.10.2014-25.10.2014, Universitatea „Titu Maiorescu”, Ed. Hamangiu, București, 2014.

[9] Valerian Cioclei, *op. cit.*, pp. 16-20.

[10] Liviu Alexandru Lascu, *Modalități de participare la comiterea crimelor date în competența instanțelor penale internaționale*, Ed. Hamangiu, București, 2013, pp. 10-11.

[11] De exemplu, pentru Republica Moldova, acestea sunt: persoana, drepturile și libertățile acesteia, proprietatea, mediul înconjurător, orânduirea constituțională, suveranitatea, independența și integritatea teritorială a Republicii Moldova, pacea și securitatea omenirii, precum și întreaga ordine de drept (art. 2, alin. 1 Codului Penal al Republica Moldova).

[12] Sistemele de drept penal moderne consacră principiul legalității, principiu unanim admis în doctrina penală care exprimă regula potrivit căreia activitatea din dreptul penal se desfășoară pe baza legii și în conformitate cu aceasta. Pentru mai multe detalii, v. Constantin Mitrache, Cristian Mitrache, *Drept penal român. Partea generală*, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 48 și urm.

[13] Art. 14 din Codul penal al Republicii Moldova prevede la alin. 2 că „nu constituie infracțiune acțiunea sau inacțiunea care, deși, formal, conține semnele unei fapte prevăzute de prezentul cod, dar, fiind lipsită de importanță, nu prezintă gradul prejudiciabil al unei infracțiuni. Art. 15 prevede că și criteriile de apreciere a gradului prejudiciabil semnele ce caracterizează elementele infracțiunii: obiectul, latura subiectivă, subiectul și latura obiectivă.

[14] Art. 17, alin. 1 din Codul penal de la 1969, abrogat prin noul Cod penal, prevedea următoarea definiție a infracțiunii: fapta care prezintă pericol social, săvârșită cu vinovăție și prevăzută de legea penală.

[15] De exemplu, Carta ONU interzice în mod expres războiul de agresiune, iar acesta este definit astfel: amenințarea cu forța sau la folosirea ei, fie împotriva integrității teritoriale ori independenței politice

a vreunui stat, fie în orice alt mod incompatibil cu scopurile Națiunilor Unite. Sau, potrivit Statutului Curții Penale Internaționale, crima de genocid constituie oricare dintre faptele săvârșite cu intenția de a distruge, în întregime sau în parte, un grup național, etnic, rasial sau religios.

[16] Anghel Marius Mihai, *op. cit.*, p. 22.

[17] *Idem*, pp. 22-23.

[18] Regulă echivalentă cu acele cauze justificative din sistemele de drept penal moderne.

[19] Altminteri fiind în ipoteza unei cauze de neimputabilitate, ceea ce, din nou, este specific sistemelor de drept național.

[20] Liviu Alexandru Lascu, *op. cit.*, pp. 13-14.

[21] *Ibidem*.

[22] De exemplu, art. 135 Codul penal român prevede în mod expres că persoana juridică, cu excepția statului și a autorităților publice, răspunde penal pentru infracțiunile săvârșite în realizarea obiectului de activitate sau în interesul ori în numele persoanei juridice.

[23] Întreruperea totală sau parțială a relațiilor economice și a comunicațiilor feroviare, maritime, aeriene, poștale, telegrafice, prin radio și a altor mijloace de comunicație, precum și ruperea relațiilor diplomatice – art. 40 Carta ONU.

[24] În cazul în care Consiliul de Securitate va socoti că măsurile prevăzute în Articolul 41 nu ar fi adecvate ori că s-au dovedit a nu fi adecvate, el poate întreprinde, cu forțe aeriene, navale sau terestre, orice acțiune pe care o consideră necesară pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale – art. 42 Carta ONU.

[25] Liviu Alexandru Lascu, *op. cit.*, pp. 20-22.

[26] În Convenția pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid, adoptată prin Rezoluția ONU 260A din 9 decembrie 1948, genocidul se referă la oricare dintre actele de mai jos, comise cu intenția de a distruge, în totalitate sau numai în parte, un grup național, etnic, rasial sau religios, cum ar fi: a) omorârea membrilor unui grup; b) atingerea gravă a integrității fizice sau mentale a membrilor unui grup; c) supunerea intenționată a grupului la condiții de existență care antrenează distrugerea fizică totală sau parțială; d) măsuri care vizează scăderea natalității în sensul grupului; e) transferarea forțată a copiilor dintr-un grup într-altul.

## BIBLIOGRAFIE

### *Cărți, monografii*

1. Adrian Năstase, Bogdan Aurescu. Drept internațional public. Ed. C. H. Beck, București, 2011.
2. Constantin Mitrache, Cristian Mitrache. Drept penal român. Partea generală, Ed. Universul Juridic, București, 2014.
3. G. Stefani, G. Lasseur, B. Bouloc. Droit penal general, ed. a XVI-a, Ed. Dalloz, 1997, p. 9, apud Valerian Ciolei, Manual de criminologie, ed. a IV-a, Ed. C.H. Beck, București, 2007.
4. Liviu Alexandru Lascu, Modalități de participare la comiterea crimelor date în competența instanțelor penale internaționale, Ed. Hamangiu, București, 2013.
5. Roy Andersen. Politics and Change in the Middle East, Prentice Hall, 1998. [On-line]: <<https://books.google.ro/>>, accesat la 06.03.2016.

### *Articole de specialitate*

6. Anghel Marius Mihai, Drept internațional penal și crima organizată, în „In honorem prof. Univ. Dr. George Antoniu. Culegere de studii juridice”, Ed. Sitech, Craiova, 2009.
7. Bogdan Birzu. Aspecte criminologice privind infracțiunile în contextul globalizării, în „Uniformizarea dreptului – efecte juridice și implicații sociale, politice și administrative”, conferința internațională de la Iași, 23.10.2014-25.10.2014, Universitatea „Titu Maiorescu”, Ed. Hamangiu, București, 2014.

### *Legislație analizată*

8. Convenția pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid, adoptată prin Rezoluția ONU 260A din 9 decembrie 1948, intrată în vigoare la 12 ianuarie 1951.
9. Carta Organizației Națiunilor Unite din 26 iunie 1945, intrată în vigoare la 24 octombrie 1945.
10. Statutul Curții Penale Internaționale, adoptat la 17 iulie 1998, intrat în vigoare de la 01 iulie 2002.



# PRAXIOLOGIA JURIDICĂ — ELEMENT-CHEIE ÎN PROCESUL DE EDIFICARE A STATULUI DE DREPT

**Artur MACOVEI,**  
*doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*In this article, the idea that praxeology might have a key position in establishing the rule of law is analyzed. The definition of praxeology, state of law/rule of law is brought to light, as well as many contemporary traits of the state of law. It is discussed how the praxeology establishes two types of limits on the action of law, and what should be done in order to cope with them. The author has distinguished the development in time of three different the state of law concepts. The following beliefs expressed in the article: the edification of a state of law in Republic of Moldova has a positive tendency although the process is very slow.*

Pentru a discuta despre interacțiunea între știința praxiologiei și concepția statului de drept, trebuie să facem mai întâi o mică inițiere în aceste noțiuni. Praxiologia este teoria generală a acțiunii eficiente [1, pag. 21] și are drept scop să fundamenteze indicațiile referitoare la ceea ce trebuie făcut, ce este bine să se facă și ce este suficient să se facă în anumite împrejurări, pentru a dobândi în mod cât mai eficient efectele intenționate [2, pag. 496].

Principalul obiectiv al praxiologiei este acela de a construi norme dintre cele mai generale ale unei eficiențe cât mai înalte [3, pag. 28]. La acest capitol trebuie să menționăm că savanții-întemeietorii praxiologiei și popularizatorii termenului de praxeologie au fost preponderent economiști ca de exemplu Ludwig von Mises. Aceștia din urmă considerau știința economiei ca fiind o disciplină subordonată praxiologiei. [4, pag.13] Doar ulterior, datorită muncii altor savanți, ca, de exemplu, Tadeusz Kotarbinski, praxiologia a fost popularizată în așa mod încât a fost folosită în cercetarea și dezvoltarea altor științe. Astfel, s-a dezvoltat, la rândul său, praxiologia juridică. La moment ea constituie o ramură a filozofiei dreptului, care pune în centrul său acțiunea omului în sfera juridică. Importanța acestui compartiment al filozofiei dreptului va fi analizată din perspectiva posibilității identificării criteriilor în măsură să asigure eficiența maximă a procesului de edificare a unui stat de drept.

Odată ce am făcut o mică inițiere în natura primului fenomen, putem trece la alt element al ecuației. Ce înseamnă stat de drept? Să aducem câteva definiții.

*Statul de drept* poate fi înțeles ca un concept politico-juridic ce definește o formă a regimului democratic de guvernământ din perspectiva raporturilor dintre stat și drept, dintre putere și lege, prin asigurarea domniei legii și a drepturilor, a libertăților fundamentale ale omului în exercitarea puterii [5, pag.119].

*Statul de drept* se înțelege „ca un stat care, organizat pe baza principiului separației puterilor în stat, în aplicarea căruia justiția dobândește o reală independență, și urmărind prin legislația sa promovarea drepturilor și libertăților, inerente naturii umane, asigură respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor lui în întreaga sa activitate [6, pag. 12].

Prin urmare, sintagma stat de drept este definită de savanți prin trăsăturile acestui fenomen. Cele mai proeminente trăsături se repetă la majoritatea autorilor, astfel nu are rost menționarea tuturor definițiilor din literatura de specialitate. Însă dacă am selecta cele mai răspândite elemente, ne-am limita la următoarele:

- supremația legii, inclusiv pentru stat însuși, adică organele acestuia;
- corespunderea legilor adoptate cu însuși dreptul; scopul reglementărilor fiind protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului;
- separația puterilor în stat, independența justiției.

Elucidarea acestor semne poate vorbi despre gradul de edificare a statului de drept.

Odată ce am abordat și noțiunea de stat de drept, înainte de a purcede la subiectul propriu-zis, trebuie să discutăm despre ultimul element al ecuației și anume *procesul edificării* (unui stat de drept).

Considerăm că, deși statul și dreptul au apărut concomitent (or între aceste fenomene există o legătură

indisolubilă ce face imposibilă existența lor separată. Totuși nu putem nega faptul că procesul de edificare a unui stat de drept are o dimensiune temporală. Or, „statul de drept reprezintă o cucerire lentă și graduală a umanității prin care grupurile sociale și indivizii aflați în fața puterii despotice au căutat securitate pentru sine și bunuri, garanții de protecție efectivă” [7, pag. 121]. Acest lucru este confirmat prin evoluția conceptului de stat de drept. Conceptul dat a cunoscut câteva niveluri, și anume: statul polițienesc, statul legal, statul constituțional. Mai întâi a apărut statul de drept sub formă de stat polițienesc (Politzeistaat).

Statul polițienesc, în opinia lui Boris Negru, constituie deja una dintre formele inițiale ale statului de drept, numai că, într-un astfel de stat, dreptul aplicabil este cel al guvernământului, al guvernării instituționalizate, cu alte cuvinte. Este omniprezentă ideea inegalității părților raportului juridic [8, pag. 506].

Trebuie să menționăm că chiar și în actualele state democratice, care pretind a fi aproape state de drept, se menține o serie de raporturi juridice în care cetățeanul este din start în poziție inferioară statului. Diferența însă constă în faptul că dreptul în acest concept apăsarea doar ca un mijloc de acțiune a statului și nicidecum a cetățeanului.

Statul legal este următoarea treaptă a conceptului analizat. El și-a găsit exprimare, mai ales, în Franța celei de-a III-a și a IV-a Republici. Unul dintre promotorii consecvenței ai acestui stat a fost Raymond Carre de Malberg, care considera că „nimic nu este posibil sau valabil decât prin lege” și că „nu există în Franța putere superioară puterii legii” [9, pag. 507]. Acest concept presupune statul în care se asigură domnia legii. Ceea ce corespunde cu termenul folosit de concepția anglo-saxonă „Rule of Law”.

Concepția respectivă are o serie de neajunsuri, generate de faptul că puterea se prefigurează a fi concentrată la un singur organ - parlamentul. Mai întâi, lipsa separației puterilor și balanței de puteri în stat poate duce la adoptarea unor legi contrare dreptului natural, astfel neglijând drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Ceea ce ar fi contrar chiar și concepțiilor antice romane și grecești ale statului de drept. Iar pe de altă parte, o criză a parlamentarismului ar putea conduce la blocarea activității întregului stat. Iată de ce ultima treaptă a conceptului stat de drept reprezintă statul constituțional.

Acesta încearcă să completeze lacunele statului legal. El are menirea de a ordona relațiile între organele de stat. A stabili un echilibru între puterile statului ca, ulterior, în condițiile create, să poată fi protejate drepturile și libertățile omului. Cu timpul însă, statul se cristalizează ca formă modernă a statului de drept.

Trăsătura esențială a statului de drept constituțional sau modern, ce îl diferențiază de concepțiile anterioare, ar fi următoarea: „Toate celelalte semne ale statului de drept, în integritatea lor, sunt subordonate caracteristicii distinctive principale – garantării realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Nu există stat de drept acolo unde nu este garantată realizarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului” [10, pag. 19].

În final, ajungem la subiectul propriu-zis, de ce ar trebui luată în considerare praxiologia juridică pentru a atinge trăsăturile esențiale ale statului de drept. Cum ar putea ea ajuta?

Un moment esențial care nu poate fi neglijat la examinarea statului de drept, este necesitatea necondiționată ca o lege să fie legală sau conformă dreptului natural, drepturilor, libertăților și intereselor inerente oricărei ființe umane. Ea nu trebuie să fie o expresie arbitrară a voinței unei anumite autorități, puteri sau a unui grup de indivizi. Iată aici intervine praxiologia juridică. Având în vedere că ea se ocupă inclusiv de studiul eficienței dreptului, acesta se poate ciocni cu două categorii de limitări. Acestea ar fi limitarea practică și limitarea de principiu sau ideologică. Limitarea practică indică ce rezultat ar putea, în împrejurări ideale, atinge o anumită reglementare. Limitarea de principiu sau ideologică se referă la voința legiuitorului de a reglementa sau nu anumite tipuri de conduită. La rândul său, una dintre problemele ce afectează limita practică a acțiunii dreptului este așa numita lipsă a interesului individual în reglementare.

Adam Smith relevă în lucrarea sa „Avuția națiunilor, cercetare asupra naturii și cauzelor ei”, că scopul fiecărui individ este de a-și îmbunătăți situația materială. În prezența libertății și securității, acest scop este atât de puternic încât poate nu numai să aducă societatea la bogăție și prosperitate, ci și să biruie piedicile create de legislația ce îngreuiază relațiile sociale. [11] Smith recunoaște că e puțin probabil ca populația să respecte legea dacă aceasta contravine intereselor acesteia. Mai mult ca atât, dacă probabilitatea de a fi pedepsit e mult mai mică decât câștigul ce poate fi obținut prin încălcarea legii, atunci mulți oameni își vor încerca norocul. Prin urmare, este, cel puțin, un capitol în care praxiologia a trasat linia succesului în edificarea statului de drept.

Un alt motiv al ineficienței dreptului și, implicit, al stagnerii procesului de edificare a statului de drept

ar fi limitarea practică a dreptului din pricina caracterului imprecis al legii. În altă ordine de idei, caracterul imprecis al legii poate să conducă la ineficiența acesteia. Un exemplu în acest sens ar fi recenta Hotărâre a Curții Constituționale nr. 2 din 09.02.2016 pentru interpretarea articolului 135, alin. (1), lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova. Astfel, din cauza formulării din art. 135 din Constituție, precum că excepțiile de neconstituționalitate se sesizează de Curtea Supremă de Justiție, aceasta din urmă acționa ca un filtru și barieră în accesul cetățenilor la Curtea Constituțională. În acest sens, Curtea a decis că: în cazul existenței incertitudinii privind constituționalitatea legilor ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze aflate pe rolul său, instanța de judecată este obligată să sesizeze Curtea Constituțională; excepția de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața instanței de judecată de către oricare dintre părți sau reprezentantul acesteia, precum și de către instanța de judecată din oficiu; sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale de către judecătorii/completele de judecată din cadrul Curții Supreme de Justiție, curților de apel și judecătoriilor, pe rolul cărora se află cauza [12].

În acest context, raportând conceptul stat de drept la Republica Moldova, trebuie să menționăm că statul nostru se mișcă foarte încet pe calea supremației legii. La moment, deși pur formal avem premisele statului de drept constituțional, totuși acesta nu poartă trăsăturile pronunțate ale statelor democratice din occident. Însă la moment trebuie să pledăm spre statornicirea modelului actual. Trebuie să menționăm în acest context că hotărârea nominalizată a Curții Constituționale este un pas absolut argumentat și corect prin prisma praxiologică. La moment, norma constituțională a căpătat un caracter mai precis, mai mult decât atât, caracterul nou presupune o mai mare posibilitate de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale prevăzute de Constituție.

Dacă e să generalizăm, putem observa că în Republica Moldova, deși legile adoptate corespund rigoriilor înaintate de valorile general umane, totuși din cauza slabei separări a puterilor în stat, supremația legii nu este asigurată. Astfel, avem încă un drum lung până a ajunge la standardele democratice ale statelor occidentale. Însă, în orice caz, praxiologia juridică recomandă luarea în calcul a problemelor practice ale aplicării dreptului ce sunt: mai întâi, respectarea interesului individual în orice reglementare juridică – astfel, fiecare trebuie să cunoască că în urma unei anumite reglementări va spori eficiența mecanismului de asigurare a drepturilor și libertăților proprii; secund, adoptarea legilor cu consecințe nefavorabile, cum ar fi o majorare semnificativă a poverii fiscale, în lipsa unei eficiente utilizări a bugetului; în rândul trei, sporirea încrederii în lege e posibilă prin eficientizarea activității organelor de ocrotire a normelor de drept și, implicit, a justiției; în rândul patru, eliminarea caracterului imprecis al legii. Să sperăm că această problemă a primit un remediu eficient odată cu activizarea Curții Constituționale care tot mai des vine cu interpretări de rigoare care acordă un caracter previzibil raporturilor juridice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Tadeusz Kotarbinski, *Tratat despre lucrul bine făcut*, Editura Politică, București, 1976, 530 pag.
2. Tadeusz Kotarbinski, op. cit.
3. *Ibidem*, pag. 28.
4. Murray N. Rothbard (2003). *Praxeology: The Methodology of Austrian Economics*, [www.LewRockwell.com](http://www.LewRockwell.com).
5. Gheorghe Avornic, Elena Aramă, Boris Negru, Ruslan Costaș, *Teoria Generală a Dreptului*, Chișinău: Cartier, 2004, 656 pag.
6. Tudor Drăganu, *Introducere în teoria și practica statului de drept*, Editura Dacia, Cluj, 1992, 223 pag.
7. Gheorghe Avornic, op. cit.
8. Boris Negru, Alina Negru, *Teoria generală a dreptului și statului: curs universitar*, Editura Bons Offices, Chișinău, 2006, 520 pag.
9. Boris Negru, op. cit.
10. Raisa Grecu, Constantin Stere despre statul de drept, „*Revista Națională de Drept*”, 2009, nr. 4 (109), pag.16-22.
11. Adam Smith. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. MetaLibri, 2007, pag. 417. În: <[http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA\\_WealthNations\\_s.pdf](http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_s.pdf)>.
12. În: <<http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=556&l=ro>>.

## NOȚIUNEA ȘI ELEMENTELE STRUCTURALE ALE DREPTULUI DE PETIȚIONARE

**Ion CONICOV,**  
*doctorand, Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The right to petition is an indispensable element of the legal status of the man and citizen of any developed democratic state. In this connection, the actuality of the theoretical and analytical study of the right to petition is quite current and indisputably necessary.*

*The right to petition is a constitutional right; therefore it is the subject to constitutional law science, but the research of the mechanism of exercising of the right to petition must be seen from the perspective of the constitutional law science.*

*In our opinion, the right to petition is not only a form of self-defense of the personal rights and interests, but it is in itself an appeal to the state authorities to be protected.*

Una dintre cele mai actuale probleme în ziua de astăzi o constituie statutul intereselor personale ale omului și mecanismele juridice de apărare.

Necesitatea mecanismelor juridice este justificată de natura statului de drept, unde ca condiție esențială a dezvoltării instituțiilor democratice reprezintă prioritatea inviolabilității drepturilor omului și obligația statului de a le garanta. Dreptul de petiționare este un element indispensabil al statutului juridic al omului și cetățeanului oricărui stat democratic dezvoltat. În legătură cu aceasta, actualitatea studiului teoretico-analitic al dreptului de petiționare este destul de actuală și, indiscutabil, necesară, cu atât mai mult cu cât legiuitorul, cunoscând importanța existenței acestei instituții a dreptului constituțional, adoptă Legea cu privire la petiționare nr. 190 din 19 iulie 1994. Însă adoptarea legii nu a rezolvat toate problemele practice și teoretice, astfel un șir de întrebări rămân încă nerezolvate, și până în prezent se poartă discuții legate de cine poate fi subiectul acestui șir de relații juridice, care urmează a fi inclus în conținutul dreptului de petiționare, în lege nu este formulat însuși termenul de petiție, privită ca definiție clar determinată de cadrul legal. După părerea noastră, există multe întrebări care necesită a fi discutate, cu atât mai mult cu cât lipsesc cu desăvârșire analizele teoretice naționale care ar putea servi drept bază pentru a înțelege mai pe larg conținutul și, în final, destinația dreptului de petiționare, iar aceasta, la rândul său, ar favoriza înțelegerea importanței valorilor politice și juridice care influențează dreptul de petiționare.

Înainte de toate, este de precizat că petiționarea constituie o parte a dreptului constituțional, întrucât este reglementat de Constituția Republicii Moldova prin art. 52. [1, art. 52] Reglementarea acestui drept în legea supremă a statului, care este Republica Moldova, demonstrează importanța pe care i-o atribuie statul, întrucât „nu toate drepturile și libertățile, pe care le posedă omul și cetățeanul, sunt stabilite în Constituție, ci doar cele de bază și fundamentale.” [2, p. 168]

Importanța acestui drept al cetățeanului constă în faptul că prin el se manifestă existența firească a libertății omului, în posibilitatea de exprimare, de apărare a drepturilor și libertăților, precum și de implicare în treburile statului.

Dreptul de petiționare este un drept constituțional, drept urmare el reprezintă obiectul științei dreptului constituțional, iar cercetarea mecanismului realizării dreptului de petiționare trebuie privit din perspectiva științei dreptului constituțional.

Pentru cercetarea mai detaliată a dreptului de petiționare, avem nevoie, întâi de toate, de determinarea esenței acestui drept și a conținutului pe care-l conține, iar pentru că este un drept subiectiv, care se realizează în relații juridice concrete și bine determinate, vom determina și obiectul acestor relații.

Caracterizând esența ca fenomen, inclusiv de drept, este important să înțelegem termenul de „esență”.

Explicativ, „esența” este „ceea ce exprimă principalul și stabilul din obiecte și din fenomene, natura lor internă, ascunsă, latura lor care nu este dată sau perceptibilă nemijlocit, ceea ce poate fi cunoscut numai trecând de forma exterioară a lucrurilor, pătrunzând în adâncul lor cu ajutorul gândirii.” [3]

Dreptul de petiționare este un fenomen ce aparține statului de drept – un fapt complex și dificil, în același timp, pe care îl urmărim să-l deschidem pe deplin cu elucidarea întregii esențe cu toate formele lui pe care le îmbracă. După părerea multor savanți din domeniu, esența dreptului constituțional o constituie dreptul de petiționare care se identifică prin două scopuri de bază.

Primul constă în faptul că, prin intermediul acestui drept, cetățenii au posibilitatea de a participa în treburile statului. [4, p. 76-77]

A doua manifestare a dreptului de petiționare constă în apărarea intereselor și drepturilor personale ale cetățeanului prin intermediul înaintării petițiilor, reclamațiilor și sesizărilor. [5, p. 52]

În contextul primului sens, esența dreptului de petiționare, ca opțiune de a se implica în treburile statului, în literatura juridică se regăsesc două abordări.

Susținătorii primei abordări presupun că dreptul de petiționare reprezintă o formă directă a democratismului. Prin forma directă a democratismului ei înțeleg: mijloace de exprimare unificată, care au drept scop de a influența deciziile organelor statului, controlul punerii în aplicare a deciziilor și introducerea corectărilor în procesul de lucru al oficialilor statului în corespundere cu doleanțele solicitantului. [6, p. 10]

Susținătorii celei de-a doua abordări, consideră că dreptul de petiționare nu trebuie privit ca o formă directă a democratismului. [7, p. 8-9]

Această părere este argumentată de faptul că realizarea în sine nu reflectă întreaga voință a poporului și nu poartă un caracter public obligatoriu, cu atât mai mult, că instituțiile directe ale democratismului sunt reglementate direct în Constituție, cum sunt referendumul și alegerile libere. De aceea susținătorii acestei abordări percep instituția dreptului de petiționare ca o instituție de „lobby civic” – un fel de influență moderată asupra statului. [8, p. 86-87]

Unii savanți scriu că forme ale democratismului direct reprezintă doar acele apariții care instituționalizează voința celui care deține puterea deplină în stat – poporul. Nici scrisorile, nici adresările cetățenilor și nici activitatea organizațiilor sociale nu reprezintă suveranitatea poporului, nu instituționalizează puterea de voință directă. [9, p. 8-9]

Întrucât, dreptul de petiționare nu întrunește toate elementele formei directe a regimului democratic, iar separat – nici interesele voinței suverane populare, nu este legată cu deciziile luate de către puterea statului, astfel nu poate fi considerat dreptul de petiționare ca formă directă a democratismului. [10, p. 1]

Printre altele, am putea considera doar în cazul în care se realizează inițiativa legislativă a cetățenilor și respectarea procedurii de examinare a proiectului de lege propus cu respectarea numărului care trebuie întrunit în acest sens, poate fi considerată o formă directă a democratismului direct, însă, după cum am menționat și cu alte ocazii, în Republica Moldova nu este prevăzut în legea supremă dreptul exclusiv al cetățenilor de a înainta propuneri legislative, prerogativa aceasta fiind atribuită doar Parlamentului, Guvernului și Președintelui.

Este important de înțeles, că în celelalte cazuri nu trebuie ignorat faptul că totuși dreptul de petiționare influențează într-o anumită măsură, sub o anumită formă, deciziile organelor din statul de drept. După părerea noastră, ar fi corect să ne conformăm și opiniilor doctrinarilor din acest domeniu, că dreptul de petiționare influențează deciziile organelor de stat. Potrivit practicii, deseori prin intermediul petițiilor cetățenilor au fost influențate mai multe chestiuni în procesul de luare a deciziilor.

În ceea ce privește identificarea esenței dreptului de petiționare, în literatura juridică se conturează doar o singură idee comună în acest sens. Majoritatea autorilor din literatura juridică privesc dreptul de petiționare ca pe o formă de apărare a drepturilor și intereselor cetățenilor în stat. [11, p. 199]

De exemplu, autorul rus Hamanov N., consideră că dreptul de petiționare reprezintă un drept decisiv al cetățenilor ca sursă de apărare a drepturilor și intereselor, pe de altă parte, acest drept este unul inalienabil și nelimitat. [12, p. 12-13]

Mulți autori percep dreptul de petiționare ca pe o modalitate de apărare:

- adresările către organele statului și către autoritățile publice;
- contestarea deciziilor persoanelor responsabile care au încălcat drepturile cetățenilor;
- adresările către sursele de informare mass-media și organizațiile nonguvernamentale și alte forme

sociale.

Însă, după părerea altor doctrinari, conceptul „apărarea drepturilor” nu corespunde cu cel reglementat de Constituția Republicii Moldova prin art. 26, alin. (2), unde *„fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale.”* [1, art. 26]

Conceptul de „a apăra drepturile” gravitează către conceptul de „autoapărare a drepturilor”, dreptul de petiționare urmează a fi examinat prin prisma adresării către organele statului de drept pentru revendicarea anumitor drepturi.

În opinia noastră, dreptul de petiționare nu reprezintă o formă de autoapărare a drepturilor și intereselor personale, ci reprezintă o adresare către organele statului de a fi protejat. Aceasta pentru că menirea statului de drept este de a proteja libertățile și drepturile fundamentale ale omului, precum și alte drepturi constituționale ale cetățeanului. Protecția de stat poate îmbrăca două forme de bază: administrativă și judecătorească. Astfel, dreptul de petiționare este valorificat sub forma obișnuită a apărării, întrucât este imposibil de a beneficia de protecția statului de drept, fără a apela la organele competente conform procedurii prestabilite (acțiunea judecătorească, reclamațiile, adresările etc.).

Vom preciza că dreptul la apărare este garantat pentru toți cetățenii, potrivit art. 26, alin (1) al Constituției Republicii Moldova – *„Dreptul la apărare este garantat,”* prin urmare, oricare cetățean care se simte violat în drepturi poate înainta acțiunea în sistemul judecătoresc care îi este garantat prin legea supremă. [1, art. 26]

Pe cale administrativă, apărarea de drept are loc prin intermediul art. 53 al Constituției Republicii Moldova, unde se menționează că *„persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei,” iar dacă aceasta este efectuată defectuos, atunci „statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”* [1, art. 53]

Pe lângă cele menționate, există și alte mecanisme sau instrumente de apărare a drepturilor, cum sunt cele internaționale, întemeiate de legea supremă, Constituția, ce oferă cetățeanului dreptul de a se adresa în organizațiile internaționale după apărarea intereselor și libertăților personale, dacă sunt „consumate” toate căile de atac, drept exemplu elocvent servește Curtea Europeană pentru Drepturile Omului.

După părerea noastră, conceptul dreptului de petiționare are un caracter destul de complex, în temeiul căruia cetățenii, datorită acestui drept, au posibilitatea de a participa la treburile statului și, totodată, să-și apere drepturile, interesele și drepturile garantate de însăși legea.

Însă conceptul dreptului de petiționare nu se limitează doar la acțiunile enumerate mai sus, aceasta pentru că acest drept este de nedespărțit de libertatea cuvântului. [13, p. 12] Libertatea cuvântului constă din posibilitatea fiecăruia de a se exprima liber, iar exprimarea opiniei personale se realizează inclusiv prin intermediul dreptului de petiționare către organele structurale ale statului de drept.

De aceea, considerăm că deținerea de către cetățean a dreptului de petiționare reprezintă condiția supremă ca acest subiect de drept să-și realizeze liber și nevicat prin libertatea cuvântului opinia personală, care este înaintată către organele statului sau oficialilor responsabili. [13, p. 14]

Cu toate că realizarea dreptului de petiționare de către subiectul în cauză este realizată prin calea înaintării petițiilor prin scrisorile scrise și pe cale orală (prin audieri). Astfel, prin expedierea nemijlocită a oricăror tipuri de petiții, cetățeanul își exteriorizează off-urile dobândite în ducerea traiului în interiorul statului de drept care este organizat după un sistem și mecanism democratic stabilit de actele codificate sau, în același timp, își exprimă atitudinea fie prin aprobare sau dezaprobare față de regimurile politice care guvernează puterea statului de drept.

Credem că aici am putea identifica într-o anumită măsură și influența politicului sau, cum o desprindem din titlul temei lucrării noastre, *„valoarea politico-juridică a dreptului de petiționare,”* pe care o credem una foarte importantă întrucât dreptul de petiționare privit ca o posibilitate, un instrument în mâna celui condus, adică a cetățeanului, de a influența într-o anumită măsură regimul politic care mănuieste sistemul și toate mecanismele statului de drept.

Dreptul de petiționare mai posedă și un caracter interpenetrat cu alte drepturi de bază ale cetățeanului, de care este nedespărțit sau, altfel spus, nu poate exista, fiind atât de interdependent unul de altul.

Prin urmare, subiectul are dreptul liber de a căuta, primi, transmite, crea și a propaga informațiile care



se realizează nemijlocit prin înaintarea petițiilor către organele statului privind oferirea diferitelor informații legate de activitatea acestor organe sau structuri ale statului de drept, dacă acestea nu contravin normelor de drept, cum sunt legile din domeniul accesului la informație și datele cu caracter personal sau alte acte care reglementează interesele și drepturile personale ale omului, cum, de exemplu, garantează art. 32 al Constituției Republicii Moldova „*libertatea exprimării nu poate prejudicia onoarea, demnitatea sau dreptul altei persoane la viziune proprie.*” [1, art. 32]

Totodată, dreptul de petiționare este legat și de dreptul la întrunire, demonstrații sau alte manifestații, cum este precizat în art. 40 al Constituției Republicii Moldova, „*mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile sau orice alte întruniri sunt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme.*” [1, art. 40]

Sensul acestor manifestații constă în atragerea atenției organelor statului și oficialilor responsabili, cărora societatea le înaintează anumite pretenții în forma publică deschisă, de obicei, după desfășurarea unor astfel de mitinguri sau adunări publice, are loc înaintarea diferitelor adresări colective către destinarii statului de drept, care sunt reprezentanții organelor din care este alcătuit. Iar destinatarii, la rândul lor, trebuie să vină cu decizii concrete legate de doleanțele înaintate.

Esența dreptului de petiționare se rezumă și la faptul că el reprezintă un fel de canal informațional, care leagă aparatul statului de drept și cetățenii, adică un canal dintre putere și popor, acest canal este o sursă de comunicare a trebuințelor sociale.

Dreptul de petiționare reprezintă o modalitate de exprimare a opiniei sociale per ansamblu și o sursă sigură de a afla despre problemele cu care se confruntă statul în procesul de cărmuire.

Petiția este un canal de retroacțiune sau, după cum am menționat mai sus, un „feedback clasic” dintre popor și putere. Nemijlocit prin petiție, statul primește semnale de jos (de la popor), cu atât mai mult cu cât aceste semnale sunt total imparțiale sau, altfel spus, puterea citește off-urile poporului prin intermediul petițiilor. Prin urmare, statul are posibilitatea de a înlătura toate neajunsurile și, astfel, să-și poată continua activitatea, pe de o parte, însă pe de altă parte, aceasta este o posibilitatea decisivă pentru partidele politice să persiste mai mult timp la cârma statului.

Deci putem deduce cât de important este dreptul de petiționare pentru politic sau, altfel spus, care este valoarea politico-juridică a dreptului de petiționare, căci regimul politic, care va putea înțelege mai bine dreptul de petiționare al cetățenilor, va avea o mai mare posibilitate să se afle la cârma statului, este ca și o recompensă pentru buna citire și înțelegere a cetățenilor, adică a poporului. [14, p. 54]

Astfel, dreptul de petiționare reprezintă acel flux informațional, analiza căruia oferă organelor statului să ia decizii curente și juste.

În acest context e bine să aducem un exemplu, pentru a înțelege, cum se manifestă conceptul informațional al dreptului de petiționare.

Potrivit Planului de dezvoltare instituțională al Biroului Național de Statistică, adresările cetățenilor către organele statului sunt în continuare creștere, cum, de exemplu, în perioada 01.01.2008 – 25.11.2008, la Guvern au sosit 1520 de documente, la Biroul Național de Statistică – 4467 documente față de 4286 documente în perioada respectivă a anului 2007. [15]

Problemele indicate în aceste petiții sunt de ordin social, prin urmare, statul va elabora pentru următorul an anumite programe care vor minimaliza problemele de genul celor care au sosit în anul trecut.

În acest mod, bazând-ne pe caracterul complex al conceptului dreptului de petiționare, înțelegem cum se manifestă și ce reprezintă procesul de feedback și, în același timp, interacționează foarte strâns cu alte ramuri ale dreptului constituțional.

Pe lângă toate acestea, dreptul de petiționare se referă și la drepturile personale (dreptul de a se autoapăra, de a-și exprima deschis opinia prin libertatea cuvântului), precum și la cele politice (dreptul de a participa la treburile statului) și, ca rezultat, reprezintă partea de bază a statutului omului și cetățeanului Republicii Moldova.

Descoperind esența dreptului constituțional – dreptul la petiționare, vom medita mai departe asupra conținutului acestui drept. Potrivit conceptelor filozofice, prin „*conținut se înțelege totalitatea notelor esențiale ale unei noțiuni, determinate în raport cu sfera acesteia, comprehensiune sau fondul de idei și afectiv al unei opere literare sau artistice, cuprins, temă, miez.*” [16]

Astfel, pentru a putea elucida mai bine conținutul dreptului de petiționare, este necesar de a analiza fiecare element din care este alcătuit.

Dreptul de petiționare poate fi examinat sub două aspecte principale: *obiectiv* și *subiectiv*.

În sensul obiectiv, dreptul de petiționare este – o instituție a dreptului constituțional, ce reprezintă în sine totalitatea normelor de drept, ce asigură realizarea dreptului constituțional a fiecăruia cu înaintarea petițiilor către organele statului de drept întru participarea la treburile statului și revendicarea unor drepturi încălcate.

Cu toate acestea, în afară de cele menționate mai sus, este de precizat că procedura de realizare a dreptului constituțional de petiționare este reglementată de multiple acte normative ce aparțin diferitelor ramuri de drept, de exemplu, prin înaintarea reclamațiilor în instanțele de judecată li se aplică normele codului de procedură civilă și normele contenciosului administrativ.

Toate acestea ne fac să credem că dreptul de petiționare, în sensul obiectiv, este un drept interramural sau o instituție interramurală a dreptului, care include norme, proceduri de examinare, luări de decizii și responsabilitatea oficialului care răspunde pentru petiția primită spre examinare. Însă rolul de bază în mecanismul realizării dreptului constituțional îi aparține totuși normelor de drept constituțional.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată la 12.08.1994 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1. Data intrării în vigoare: 27.08.1994, art. 52.
2. Баглай М. В. Конституционное право, 2005, с. 168.
3. <<http://dexonline.ro/definitie/>>.
4. Алистратов Ю. Н. Право на обращение в органы публичной власти. СПб., 1997, с. 76-77.
5. Баглай М. В. Конституционное право. М., 2005, с. 52.
6. Алистратов Ю. Н. Указ. соч., с. 10.
7. Комарова В. В. Формы непосредственной демократии. Учеб., 1998, с. 8-9.
8. Кутафин О. Е. Конституционное право, М., 1999, с. 86-87.
9. Комарова В. В. Указ. соч., с. 8-9.
10. Тахтарев К. М. Народная инициатива. Курганск, 1918, с. 1.
11. Баглай М. В. Конституционное право, Указ. соч., с. 199.
12. Хаманев Н. Конституционное право граждан на подачу обращений.// «Государство и право», 1996, № 11, с. 12-13.
13. Бондарчук Р. Ч., Прокопьев Е. В. Комментарии о порядке рассмотрения обращений граждан. Юстицинформ, 2007, СПС «Консультант плюс», с. 12.
14. Чечерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1899, с. 54.
15. <<http://www.statistica.md>>, Planul de dezvoltare Instituțională al Biroului Național de Statistică, 2009-2011.
16. <<http://dexonline.ro>>.

# ACCESUL LIBER LA JUSTIȚIE: REGLEMENTARE NORMATIVĂ ȘI INTERPRETARE CONCEPTUALĂ

Olesea ȚURCAN,  
doctorandă, Academia de Științe a Moldovei

## RÉSUMÉ

*L'étude se concentre sur la question de l'accès à la justice comme un principe général de la justice, un droit humain fondamental et une garantie importante du droit à un procès équitable. L'accent est mis sur l'interprétation donnée du libre accès à la justice dans la doctrine et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle de Moldova.*

**Mots-clés:** *la justice, l'accès à la justice, l'accès libre à la justice, le droit, la liberté, la cour, les garanties, un procès équitable, constitution.*

În prezent, este, practic, unanim admis că *dreptul de acces la justiție* reprezintă o cucerire și un instrument al statului de drept [27, p. 3], iar garantarea sa nu este altceva decât consecința ideii de preeminență (superioritate – e. n.) a dreptului [28, p. 24-26]. Pe cale de consecință, se consideră că ideea statului de drept este indisolubil legată de accesul la justiție [4, p. 28], apărând ca o premisă și o condiție *sine qua non* [30, p. 9], iar marea majoritate a cercetătorilor includ în definiția și trăsăturile statului de drept *principiul asigurării accesului la justiție* (B. Negru [24, p. 307]; Gh. Avornic [1, p. 120]; I. Ceterchi și I. Craiovan [5, p. 169]; J. Chevallier [6, p. 15-18] etc.).

Această strânsă interdependență a determinat ca accesul liber la justiție să fie abordat în literatura de specialitate în câteva ipostaze importante ca *principiu fundamental* de organizare și funcționare a justiției și ca un *drept fundamental* al omului. Mai nou, ampla jurisprudență a Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare CEDO) a catalogat accesul la justiție ca fiind o *garanție implicită a dreptului la un proces echitabil*. În mod corespunzător, de la sine se impune necesitatea de a elucida conținutul și valoarea accesului liber la justiție din perspectiva acestor trei ipostaze.

Inițial însă vom preciza că în doctrina noțiunii de *acces la justiție* îi sunt recunoscute mai multe accepțiuni [30, p. 121]:

- în sens îngust – posibilitatea oricărui subiect de drept (persoană fizică sau juridică) de a se adresa unei instanțe judecătorești competente. În acest sens, dacă procedurile judiciare au fost declanșate, se consideră că accesul la justiție a fost realizat;

- în sens larg – posibilitatea oricărui subiect de drept (persoană fizică sau juridică) de a se adresa unei instanțe judecătorești competente și de a obține o satisfacție efectivă a cererii/pretenției sale din partea acesteia. În acest sens, accesul la justiție este utilizat în actele internaționale și legislația Republicii Moldova;

- în accepție extensivă, accesul la justiție semnifică posibilitatea oricărei persoane de a găsi un remediu efectiv pentru satisfacerea unor pretenții sau protejarea unor drepturi sau interese legitime. În acest sens, căile alternative de soluționare a litigiilor, precum arbitrajul, negocierea, medierea, sunt, la fel ca și instanța de judecată, un mijloc de a îndeplini justiția socială. În caz de utilizare a mijloacelor alternative de soluționare a litigiilor, sistemul instanțelor judecătorești și accesul la acestea rămân a fi garanția majoră în realizarea echității sociale;

- în sens participativ – posibilitatea oricărei persoane de a cunoaște despre funcționarea sistemului de justiție și de a fi implicat în luarea unor decizii în îndeplinirea justiției. Expresia majoră a acestei accepțiuni este eligibilitatea în curțile cu jurați.

În perioada contemporană, *accesul la justiție* a căpătat, practic, peste tot în Europa o valoare constituțională, fiind consacrat între alte drepturi și libertăți fundamentale în legile supreme ale majorității statelor (de ex., Constituția Germaniei – art. 13, §4; Constituția Finlandei – art. 16; Constituția Greciei – art. 8; Constituția Italiei – art. 24 și 25; Constituția Olandei – art. 17; Constituția Portugaliei – art. 20; Constituția Spaniei – art. 24 și 53 etc.).

Potrivit art. 20 din *Constituția Republicii Moldova* [8]: „(1) orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. (2) Nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

În plan comparat, art. 21 din *Constituția României* [9] stipulează: „(1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (2) Nicio lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept. (3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil. (4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.”

Sub aspect structural, atât în *Constituția Republicii Moldova*, cât și în *Constituția României* liberul acces la justiție este reglementat în capitolul I din Titlul II privitor la drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, ca un principiu comun atât pentru drepturile, cât și pentru îndatoririle fundamentale, ceea ce ar putea conduce la concluzia că în cazul lui „nu ne găsim în prezența unui drept fundamental, ci a unui principiu de drept” [13, p. 117].

În context, Curtea constituțională a Republicii Moldova a specificat faptul că dreptul persoanei de a se adresa justiției este, prin urmare, o condiție *sine qua non* a efectivității drepturilor și libertăților sale. Iată un motiv pentru care Constituția, proclamând accesul liber la justiție, nu numai că l-a calificat ca fundamental, deși, neîndoielnic, absolut, căci nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție, după cum precizează art. 20, alin. (2) – ci și ca un *principiu* care guvernează materia drepturilor și libertăților fundamentale [19].

**Accesul liber la justiție ca principiu.** Revenind la obiectivul enunțat anterior, menționăm că *principiul liberului acces la justiție* este recunoscut a fi un principiu cu valoare universală ce reprezintă fundamentul organizării oricărui sistem judiciar democratic, având semnificații deosebite atât în dreptul european, cât și în dreptul intern [29, p. 51]. În concret, acesta este atribuit categoriei *principiilor de funcționare a justiției* în materia dreptului judiciar privat, care cuprinde acele principii necesare soluționării diferendelor sau a cererilor unor persoane fizice sau juridice, de drept public sau privat, de către instanțele de judecată prin intermediul cărora statul le oferă acestora garanția desfășurării unui proces civil echitabil [29, p. 27-28] (cea de-a doua categorie de principii în acest sens cuprinde *principiile de organizare a justiției*, adică cele care sunt aplicabile organizării sistemului jurisdicțional intern și care conferă puterii judecătorești prerogativele constituționale într-un stat de drept [29, p. 27]).

*Principiul liberului acces la justiție* a deschis, practic, calea consolidării noțiunii de proces echitabil [29, p. 52-53], fiind considerat ca făcând parte din garanțiile acestuia pe care un stat trebuie să le pună la dispoziția oricărei persoane, implicate în soluționarea de către instanța de judecată a unei cauze civile sau penale.

Esențial este că acest principiu implică existența în sistemul judiciar intern al fiecărei țări a unei structuri de funcționare corespunzătoare. În acest sens, rolul jurisdicțional al instanței (al tribunalului în exprimarea legislației și doctrinei europene) este fundamental, aceasta trebuie să aibă, în cadrul activității sale, puterea și libertatea de a „trasa asupra unei baze de norme de drept și care rezidă dintr-o procedură organizată, toate problemele relevante ce cad în competența sa [17, p. 515]. Din aceste ultime aspecte se conchide că nu poate fi considerat un veritabil acces la instanță fără ca aceasta să aibă competență în plină jurisdicție [22, p. 66], care să-i permită să examineze cauza în fond și, de asemenea, problemele de drept ridicate cu acea ocazie [29, p. 53-54].

Jurisprudența CEDO a evidențiat pentru prima dată aplicabilitatea acestui principiu în materie civilă prin hotărârea de condamnare din data de 21.02.1975, *Golder c. Regatul Unit al Marii Britanii*, în care se recunoaște dreptul de acces la un tribunal al tuturor persoanelor care doresc să introducă acțiune asupra drepturilor sau obligațiilor sale de natură civilă. În schimb, pentru cauzele penale, acest principiu a fost consacrat puțin mai târziu de Curte prin hotărârea sa din 27.02.1980, *Deweert c. Belgia* [29, p. 54].

Accesul liber la justiție este în deplină concordanță cu accesul la un judecător independent, sens în care Curtea a considerat necesară aplicarea acestui principiu atât în privința accesului la instanță ca drept substanțial în vederea obținerii unei hotărâri judecătorești ce va constitui titlul executoriu, cât și în privința dreptului substanțial de executare a acestui titlu executoriu într-un termen rezonabil [25, p. 15].

**Accesul liber la justiție ca drept fundamental.** Principiul liberului acces la justiție este în esență expresia unui *drept fundamental* [20, p. 80]. În acest sens, *accesul liber la justiție* implică posibilitatea sesizării unui tribunal independent și imparțial, care reprezintă, practic, garanția oferită de stat oricărui justițiabil

de a-și putea apăra drepturile și obligațiile sale în fața unei asemenea autorități. Pe cale de consecință, se consideră că *principiul liberului acces la justiție* se concretizează în prerogativele pe care le implică *dreptul la acțiune* ca aptitudine recunoscută de ordinea juridică națională oricărei persoane fizice sau juridice [29, p. 53].

În literatura de specialitate românească, prin „accesul liber la justiție”, numit și „dreptul la acțiune”, se înțelege „un drept public, care conferă titularului lui puterea garantată juridic de a recurge la protecția statului în condiții care să oblige instanțele judecătorești competente să se pronunțe asupra pretenției sale” [14, p. 14].

Într-o altă accepție, la fel de relevantă, prin *acces la justiție* se înțelege „facultatea oricărei persoane de a introduce, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată în fapt sau în drept, implicând obligația corelativă a statului ca, prin instanța competentă, să se pronunțe asupra acestei acțiuni” [7, p. 176].

Important este de precizat că posibilitatea sesizării justiției în vederea apărării drepturilor se poate realiza fie pe calea acțiunii directe în instanța de judecată, fie pe orice altă cale procedurală, inclusiv pe cea a invocării excepției de neconstituționalitate [11, p. 266].

În general, noțiunea de *acces liber la justiție* reiterează ideea lipsei unor impedimente și bariere de acces la justiție. Este, de fapt, mai mult un ideal [26, p. 1013]. Asigurarea unui acces real la justiție pentru toți presupune de la sine o societate justă [18, p. 953].

În concret, *liberul acces la justiție* face parte din categoria de drepturi care nu necesită niciun fel de autorizație din partea statului pentru a putea fi exercitate [23, p. 156-157]. Pornind de la aceste aspecte, unii savanți consideră că *accesul liber la justiție* trebuie înțeles ca o „facultate *nestânjenită* de a introduce o acțiune” [14, p. 7], idee contestată de alți cercetători, întrucât pentru introducerea oricărei acțiuni trebuie îndeplinite anumite condiții, ceea ce face ca posibilitatea introducerii să nu fie tocmai „nestânjenită”. Impedimentele de acces la justiție pot fi cele mai diverse, precum: cheltuielile de judecată, legislația care ar limita competența materială a instanțelor judecătorești, stilul și limbajul inadecvat al actelor normative, ineficiența mecanismelor de executare a hotărârilor judecătorești, corupția etc. [30, p. 18]. În consecință, se preferă mai mult utilizarea sintagmei „acces la justiție” în detrimentul „accesului liber la justiție” [7, p. 176].

Referitor la natura juridică a dreptului în cauză, cercetătorii susțin faptul că acesta este o libertate individuală, deoarece, pe de o parte, pentru exercitarea lui nu este nevoie de mai multe persoane, astfel încât nu poate fi considerată o libertate publică; pe de altă parte, întrucât orice persoană are facultatea de a promova o acțiune în justiție, nu și obligația, accesul la justiție nu poate fi calificat decât ca o libertate [7, p. 176-177].

Cu ocazia interpretării dispozițiilor constituționale în materie, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a subliniat că „prin generalitatea formulării sale, art. 20 din Constituția Republicii Moldova permite oricărei persoane – cetățean al Republicii Moldova, cetățean străin sau apatrid – accesul la justiție. Totodată, el permite accesul la justiție pentru apărarea oricărui drept sau libertăți și a oricărui interes legitim, indiferent dacă aceasta rezultă din Constituție sau din alte legi [19].

Așadar, dreptul de acces la justiție aparține oricărei persoane fizice sau juridice, indiferent dacă are cetățenia sau naționalitatea statului și indiferent dacă persoana juridică este înregistrată sau nu în registrele de evidență a persoanelor juridice [16, p. 71]. Mai mult, accesul la justiție aparține și acelor asocieri care nu au personalitate juridică, în condițiile în care legea internă le recunoaște drepturi patrimoniale individuale distincte de cele ale membrilor săi [2, p. 169]. Bunăoară, potrivit art. 6, alin. (2) din *Legea Republicii Moldova privind organizarea judecătorească* [21], „Asociațiile cetățenilor, întreprinderile, instituțiile și organizațiile au dreptul, în modul stabilit de lege, la acțiune în instanță judecătorească pentru apărarea drepturilor și intereselor legitime care le-au fost încălcate.”

Un alt aspect ce trebuie subliniat ține de faptul că accesul la justiție trebuie să fie general și egal. Statul are obligația de a nu exclude pe nimeni de la posibilitatea de a beneficia de sistemul de justiție ca mecanism de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale [30, p. 18]. Mai mult, accesul la justiție cuprinde ideea de egalitate, nu atât formal, ceea ce prevede legea în sensul egalității în drepturi, cât în mod efectiv – egalitate în posibilități [15, p. 61]. În acest sens, justiția trebuie privită mult mai complex decât doar sistemul instanțelor judecătorești, trebuie analizate multiplele opțiuni prin care sistemul

de justiție ajută persoanele să-și soluționeze conflictele. Din această perspectivă, unul dintre elementele fundamentale ale accesului la justiție este accesul la asistență juridică garantată de stat. Aceasta deoarece este destul de complicat accesul la justiție în situația în care statul învinuiește o persoană de săvârșirea unei infracțiuni, iar aceasta nu are posibilitate de a-și organiza în mod profesio-nist apărarea [30, p. 19].

Dincolo de cele menționate, considerăm necesar a specifica faptul că atât în reglementările europene, cât și în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului accesul liber la justiție este întâlnit sub formula de *drept de acces la instanță (dreptul la un tribunal)*, apreciat fiind ca „dreptul de a sesiza o instanță care să judece orice contestație cu privire la drepturile cu caracter civil ale unui reclamant” [12, p. 181]. Acest drept nu este prevăzut în mod expres de niciun text sau dispoziție a Convenției Europene [10], dar Curtea Europeană a stabilit, în jurisprudența sa, că celelalte garanții, explicite, „echitatea, publicitatea și celeritatea unui proces nu mai prezintă niciun interes în absența însăși a procesului” și că *dreptul de acces la un tribunal* este un drept distinct, cuprins implicit în garanțiile reglementate în art. 6 din Convenție.

Este important că *dreptul de acces la instanță* presupune nu numai dreptul unui reclamant de a declanșa procesul civil, ci și [12, p. 181] dreptul acestuia ca aspectele de fapt și de drept cu privire la drepturile și obligațiile cu caracter civil invocate de acesta să fie examinate pe fond de instanță și ca procesul să fie soluționat printr-o hotărâre definitivă și irevocabilă; dreptul de acces nu numai la prima instanță, ci și la căile de atac, precum și dreptul la executarea hotărârii judecătorești definitive (și irevocabile).

**Accesul liber la justiție ca garanție a dreptului la un proces echitabil.** *Dreptul la un proces echitabil* este dreptul care prin afirmarea sa asigură legătura între drepturile omului și statul de drept, caracterizat prin eliminarea arbitrarului și domnia legii, putând fi definit ca ansamblul garanțiilor procedurale care permit punerea în valoare a majorității drepturilor protejate prin instrumente internaționale [3, p. 146]. Dreptul la un proces echitabil a fost definit astfel, drept ansamblul garanțiilor procedurale care permit valorificarea celorlalte drepturi și libertăți fundamentale [3, p. 150].

Din punct de vedere *temporal*, se susține că dreptul la un proces echitabil acoperă nu numai perioada de desfășurare a unui proces, ci și perioada anterioară (recunoașterea dreptului de acces la un tribunal) și ulterioară (dreptul de a obține o hotărâre judecătorească cu caracter obligatoriu și care se va bucura de autoritatea lucrului judecat și dreptul de a obține executarea hotărârii) [3, p. 146-147].

În concluzie, subliniem ideea că accesul la justiție ca prerogativă a dreptului la acțiune nu poate fi recunoscut în toate situațiile ca un drept absolut, chiar dacă statul este obligat să-l garanteze în favoarea cetățenilor [29, p. 55-56]. Or, exercitarea acestui drept la acțiune cu rea-credință poate atrage consecințe majore (amenzi civile, cheltuieli de judecată etc.) în sarcina celui ce-l inițiază în mod nejustificat.

## BIBLIOGRAFIE

1. Avornic Gh. Teoria generală a dreptului. Chișinău: Cartier, 2004, 656 p.
2. Berger V. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Ediția a IV-a română. București: Editura Institutului Român pentru Drepturile Omului, 2003.
3. Beșteliu R. M., Brumar C. Protecția internațională a drepturilor omului. Note de curs. Ediția a IV-a. București: Universul Juridic, 2008, 450 p.
4. Cappelletti M. Access to justice as theoretical approach to law and a practical program for reform. În: „The South African Law Journal,” 1992, p. 22-39.
5. Ceterchi I., Craiovan I. Introducere în teoria generală a dreptului. București: All Beck, 1998, 186 p.
6. Chevallier J. L'état du droit. În: „Revue de droit public,” 1998, nr. 2, p. 15-18.
7. Chirița R. Paradigmele accesului la justiție. Cât de liber e accesul liber la justiție. În: Pandectele române, 2006, nr. 1, p. 176-214.
8. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până în 14.07.2006).
9. Constituția României din 21 noiembrie 1991 (revizuită în 2003). În: Monitorul Oficial al României nr. 233 din 21.11.1991, republicată în Monitorul Oficial al României nr. 767 din 31 octombrie 2003.
10. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 (Roma), ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului, nr. 1298-XIII din 24.07.1997. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 21.08.1997, nr. 54-55/502.



11. Creangă I., Gurin C. Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: TISH, 2005, 400 p.
12. Croitoru M. S. Dreptul de proprietate în jurisprudența CEDO. București: Hamangiu, 2010, 434 p.
13. Drăganu T. Considerații critice cu privire la caracterul absolut atribuit dreptului la liber acces la justiție de Legea de revizuire a Constituției din 21 noiembrie 2003. În: „Pandectele Române,” 2004, nr. 4, p. 108-118.
14. Drăganu T. Liberul acces la justiție. București: Lumina Lex, 2003, 263 p.
15. Etherington B. Promises, Promises: Notes on Diversity and Access to Justice. În: „Queen’s Law Journal,” 2000, vol. 26, p. 4-65.
16. Gouron-Mazel A. Convention européenne des droits de l’homme. Application par le juge français. Paris: Litec, 1998.
17. Guinchard S., Ferrand F., Fricero N., ș. a. Droit et pratique de la procedure civile. 6-e edition. Paris: Dalloz, 2009.
18. Hobbs S. Shout from taller rooftops: A response to Deborah L. Rhode’s Access to Justice. În: „Fordham Law Review,” vol. 73, 2004, p. 935-954.
19. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova, nr. 16 din 28.05.98. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56-59/24 din 25.06.1998.
20. Ionescu S. Principiile procedurii judiciare în reglementarea actuală și în Noile Coduri de procedură. București: Universul Juridic, 2010. 220 p.
21. Legea privind organizarea judecătorească, nr. 514 din 06.07.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58 din 19.10.1995.
22. Leș I. Organizarea sistemului judiciar românesc. București: All Beck, 2004, 346 p.
23. Muraru I., Constantinescu M., Tănăsescu E. S., Enache M., Iancu Gh. Interpretarea Constituției: doctrină și practică. București: Lumina Lex, 2002, 270 p.
24. Negru B. Teoria generală a dreptului. Chișinău: AAP, 1999, 316 p.
25. Payan G. Pour un droit europeen de l’execution en matiere civile et commerciale./ Teză de doctorat susținută în cadrul Facultății de drept, Universitatea de Sud Toulor-Var, 29 noiembrie 2008.
26. Rhode D. Access to justice: again, still. În: „Fordham Law Review,” vol. 73, 2004-2005, p. 1013-1030.
27. Rideau J. Le droit au juge: conquête et instrument de l’Etat de droit. În: Rideau J. (coord.) Le droit au juge dans l’Union Européenne. Paris: LGDJ, 1997, 248 p.
28. Serment L. Convention européenne des droits de l’homme et contentieux administratif français. Paris: Economica, 1996, p. 24-26.
29. Stoica A. Acțiunea civilă în sistemul de drept judiciar privat. București: Universul Juridic, 2011, 212 p.
30. Zaharia V. Accesul la justiție: concept, exigențe, realizări și perspective. Chișinău: Cartier Juridic, 2008, 188 p.

## RĂSPUNDEREA MAGISTRAȚILOR – GARANȚIE A LEGALITĂȚII ȘI EFICIENȚEI JUSTIȚIEI

**Daniela COZMA,**  
*doctorandă, Academia de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*Today, the quality and efficiency of justice depends substantially of the liability of judges and also of the recognized and guaranteed immunity of judges. Immunity is seen as necessary to promote and preserve judicial independence as a foundational value of a State based on the rule of law. However, judicial immunity is not absolute and it should not be treated as an insuperable barrier. Law don't absolves of liability on these representatives of the government, but established more complicated procedures for this purpose. Under the legislation, judges may be subject to criminal, administrative and disciplinary liability. This is justified by the fact that judicial immunity is not a personal privilege of the citizen employed as a judge, but a means of legal protection of its professional activity, means of protection of public interests and, above all, the interests of justice.*

**Keywords:** judge, liability, liability of judges, judicial immunity.

În condițiile perioadei de tranziție, când puterea a pierdut mult din încrederea societății, iar cetățenii au destul de multe suspiciuni referitoare la obiectivitatea și imparțialitatea înfăptuirii justiției, problema *răspunderii judecătorilor* este una deosebit de actuală [19, p. 10], mai ales că înfăptuirea unei justiții legale și corecte constituie o necesitate vitală pentru societate.

Este practic de necontestat faptul că calitatea înfăptuirii justiției depinde în mod direct de atitudinea judecătorilor față de realizarea acesteia. Desigur, atitudinea corespunzătoare a judecătorilor față de exercitarea obligațiilor lor este asigurată prin mai multe mijloace juridice, însă una dintre cele principale este *răspunderea juridică* pentru comiterea de acțiuni sau inacțiuni ilegale [12, p. 147].

Referitor la definirea conceptului de răspundere juridică a judecătorilor/magistraților, după cum am subliniat și cu ocazia altor demersuri științifice, nu există o abordare unică în literatura de specialitate. Bunăoară, cercetătoarea M. Sapunova consideră că răspunderea judecătorului presupune o stare juridico-morală, care generează necesitatea folosirii cu bună-credință a drepturilor și îndeplinirea corectă a obligațiilor ce țin de înfăptuirea justiției, prevăzute de lege (aspectul pozitiv), precum și necesitatea atribuirii unor obligații juridice suplimentare în cazul în care sunt admise erori judiciare sau profesionale în cadrul procesului de înfăptuire a justiției (aspectul negativ sau retrospectiv al răspunderii) [20, p. 6-7].

Aceeași poziție este susținută și de cercetătorii D. Baltag și G.-C. Ghernaja [2, p. 13; 6, p. 13]. Mai mult, în viziunea acestora, dat fiind faptul că judecătorul este un personaj-cheie al societății democratice, democrația nu poate tolera prezența în interiorul ei a unui personaj iresponsabil, în sensul lipsei de responsabilitate. Judecătorul nu poate face excepție de la principiul fundamental că nimeni nu poate fi exonerat de răspundere, pentru că nimeni nu este mai presus de lege, dar în același timp, răspunderea juridică a judecătorului nu reprezintă regula, ci doar excepția, ceea ce înseamnă că ea nu poate fi angajată decât în cazurile în care legea o permite în mod expres. Cu alte cuvinte, responsabilitatea însoțește permanent activitatea judecătorului în exercitarea justiției, în timp ce răspunderea este doar o excepție [6, p. 4]. Această răspundere nu poate fi însă un scop în sine, ci are, în primul rând, rolul de a impune un anumit model de comportament al judecătorului, apt să-și asume necesara independență și imparțialitate, conștient de riscurile pe care exercitarea puterii sale le poate antrena pentru justițiabili. Prin urmare, nu poate fi vorba de nerăspunderea judecătorilor, ci de găsirea acelor forme și modalități de răspundere care să se concilieze cu particularitățile activității lor, pentru a nu denatura, în mod esențial, poziția necesară a judecătorului în societatea democratică [6, p. 4].

Dat fiind statutul distinct al judecătorului într-un stat de drept, în doctrină s-a subliniat pe bună dreptate că problema răspunderii judecătorilor este strâns legată de *imunitatea* lor [11, p. 440]. În esență sa, imunitatea judecătorească, ca varietate a imunității juridice, reprezintă o instituție complexă, constituită din totalitatea normelor juridice ce absolvesc (scutesc) judecătorii de îndeplinirea anumitor obligații juridice și stabilesc proceduri speciale de tragere a acestora la răspundere în scopul asigurării statutului lor constituțional și executarea corespunzătoare a funcțiilor cu care au fost investiți [20, p. 7].

Este important de precizat că imunitatea judecătorilor urmărește un scop pragmatic concret, conștientizat și acceptat de societate – acordarea și asigurarea judecătorului posibilitatea de a-și îndeplini (permanent) obligația sa de serviciu – îndeplinirea justiției prin emiterea actelor judiciare în limitele competenței legale, fără frica de a fi urmărit pentru aceasta să fie urmărit de către cineva sau ceva. Or, trecutul istoric denotă faptul că în lipsa unei asemenea imunități, judecătorul nu ar putea să exercite una dintre cele mai importante funcții în stat – îndeplinirea obiectivă și imparțială a justiției, ci ar putea foarte ușor să cadă pradă unor subiecți cu interese sau chiar să devină un instrument în mâinile acestora [16, p. 58-59].

În spațiul european (și nu numai), sunt identificate două forme de imunitate judecătorească: „imunitate fără răspundere”, care presupune neatragera la răspundere pentru opiniile exprimate sau sentințele pronunțate de către judecători, și „imunitate-inviolabilitate” sau „imunitate procedurală”, care protejează oficialul de urmărire. În concret, „imunitatea procedurală” este destinată să ofere mijloacele de menținere substanțială a „imunității fără răspundere”. Doar urmând o procedură specială în urma căreia esența acuzațiilor împotriva judecătorului este examinată, poate fi ridicată imunitatea procedurală și începută urmărirea penală” [8].

În prezent, inviolabilitatea și răspunderea judecătorilor este reglementată în *Legea Republicii Moldova cu privire la statutul judecătorului* [9], care în art. 19 prevede: „(1) Personalitatea judecătorului este inviolabilă. (2) Inviolabilitatea judecătorului se extinde asupra locuinței și localului lui de serviciu, vehiculelor și mijloacelor de telecomunicație folosite de el, asupra corespondenței, bunurilor și documentelor lui personale”.

„Imunitatea fără răspundere” a judecătorilor este reglementată în art. 19, alin. (3) din *Legea citată*, potrivit căruia: „Judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în îndeplinirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal”. Deci această imunitate nu este absolută fiind condiționată de cerința, complet justificată, de a nu admite un abuz criminal (cu toate că sintagma de „abuz criminal” necesită totuși o explicație legală, întrucât cea doctrinară (ca încălcare intenționată a legii penale [2, p. 151]) este una lapidară [4, p. 149]).

În linii generale, aceste dispoziții legale sunt conforme poziției Comisiei de la Veneția, potrivit căreia judecătorii trebuie să se bucure de *imunitate exclusiv funcțională*, care presupune imunitate față de urmărirea penală pentru acte îndeplinite în exercitarea funcției lor, cu excepția infracțiunilor intenționate. În același timp, Comisia precizează că magistrații nu ar trebui să beneficieze de o imunitate generală, care să-i protejeze împotriva urmăririi penale pentru infracțiunile săvârșite, pentru ele trebuind să fie răspunzători în fața instanțelor [13, p. 12-13]. Aceeași idee poate fi regăsită și în *Recomandarea CM/Rec(2010)12* a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei, în care sunt stabilite două principii fundamentale [14]: „Nu poate fi antrenată răspunderea penală a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință” (par. 68); „Atunci când nu exercită funcții judiciare, judecătorii sunt responsabili civil, penal sau administrativ ca și orice alt cetățean” (par. 71).

Prin urmare, legislația Republicii Moldova în materie corespunde standardelor europene și prin imunitatea fără răspundere pe care o acordă judecătorului contribuie esențial la protecția independenței acestuia [5, p. 52]. Cu toate acestea, totuși imunitatea dată urmează a fi ridicată în cazul în care judecătorul admite în activitatea sa jurisdicțională abuzuri criminale, altfel spus, ea nu-l absolvește de răspunderea juridică în cazul în care acesta încalcă legea [4, p. 149]. Deci imunitatea nu este și nici nu trebuie să fie largă. Independența și eficiența justiției nu depinde de imunitatea largă și judecătorii ar trebui să răspundă pentru orice presupuse crime, având în vedere că procedurile efective de apărare, de atac și alte elemente ale statului de drept sunt la dispoziția lor deplină [1].

Evident, judecătorii – ca și orice altă persoană – trebuie să fie pedepsiți pentru orice infracțiune comisă de ei, fie această infracțiune generală, de exemplu, cauzarea unui accident în stare de ebrietate sau infracțiune specifică, legată de funcția de judecător, așa precum, luarea de mită pentru pronunțarea unei hotărâri în favoarea unei părți. Nicio acțiune criminală nu trebuie acoperită prin imunitatea fără răspundere și, evident, judecătorii trebuie urmăriți penal pentru toate infracțiunile [1]. În acest sens, Comisia de la Veneția a aprobat o regulă generală potrivit căreia judecătorii nu trebuie să se bucure de nicio formă de imunitate penală pentru infracțiunile comise în exercitarea funcțiilor lor [13].

În termeni aproape similari se pune și problema răspunderii disciplinare a judecătorilor, care, de asemenea, trebuie să fie o instituție consolidată, pentru a se preveni și combate eficient comportamentul care dăunează intereselor serviciului și prestigiului justiției [4, p. 149].

Referitor la „imunitatea procedurală” (sau inviolabilitatea), aceasta este stipulată în art. 19, alin. (4) și (5) din *Legea cu privire la statutul judecătorului* [9]: „[...] (4) Urmărirea penală împotriva judecătorului poate fi pornită doar de către Procurorul General, cu acordul Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile Codului de procedură penală. În cazul săvârșirii de către judecător a infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal al RM („Corupere pasivă” și, respectiv, „Trafic de influență” [3]), acordul Consiliului Superior al Magistraturii pentru pornirea urmăririi penale nu este necesar. (5) Judecătorul nu poate fi reținut, supus aducerii silite, arestat, percheziționat fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii. Acordul Consiliului Superior al Magistraturii nu este necesar în caz de infracțiune flagrantă și în cazul infracțiunilor specificate la art. 324 și art. 326 ale Codului penal al RM”.

Prevederi parțial similare se conțin și în art. 95 din *Legea României privind statutul juridic al judecătorilor și procurorilor* [10]: „(1) Judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți pot fi percheziționați, reținuți, arestați la domiciliu sau arestați preventiv numai cu încuviințarea secțiilor Consiliului Superior al Magistraturii. (2) În caz de infracțiune flagrantă, judecătorii, procurorii și magistrații-asistenți pot fi reținuți și supuși percheziției potrivit legii, Consiliul Superior al Magistraturii fiind informat de îndată de organul care a dispus reținerea sau percheziția.”

Din cele menționate putem constata că în caz de infracțiuni flagrante, de corupție și de trafic de influență, imunitatea procedurală a judecătorilor nu acționează, iar în cazul comiterii tuturor celorlalte infracțiuni prevăzute de lege, judecătorul este pus la adăpostul imunității procedurale [5, p. 52]. Așadar, în pofida tuturor opiniilor expuse în literatura de specialitate, imunitatea judecătorilor nu este absolută și ea nu trebuie tratată ca o barieră de nedepășit. Legea nu absolvește de răspundere pe acești reprezentanți ai puterii, ci doar stabilește proceduri mai complicate în acest sens. Aceasta se justifică prin faptul că imunitatea judecătorilor nu este un privilegiu personal al cetățeanului angajat în funcția de judecător, dar un mijloc de protecție juridică a activității profesionale a acestuia [18, p. 23], mijloc de protecție a intereselor publice și, în primul rând, a intereselor justiției.

Pe de o parte, inviolabilitatea constituie un mijloc de protecție a intereselor publice ale justiției (un regim special de activitate, un risc profesional sporit, existența diferitelor mijloace organizațional-procesuale de control asupra legalității acțiunilor și hotărârilor judecătorilor [15, p. 437]). Pe de altă parte, ea constituie o excepție de la un alt principiu constituțional – al egalității tuturor în fața legii și a justiției, și după conținut excede limitele inviolabilității personale. Aceasta se justifică prin faptul că statul și societatea, înaintând judecătorului și activității profesionale a acestuia cerințe sporite, sunt în drept și obligați să-l asigure cu garanții suplimentare pentru realizarea corespunzătoare a activității de înfăptuire a justiției [17, p. 59].

Iată de ce în legătură cu respectarea și garantarea independenței judecătorilor, există problema condițiilor și modalităților de angajare a răspunderii acestora, deoarece într-o societate democratică judecătorul nu poate fi la adăpostul unei imunități absolute, dar în același timp angajarea responsabilității acestuia trebuie făcută sub rezerva unei prudențe determinate de necesitatea garantării independenței și libertății judecătorului contra tuturor presiunilor induse [7].

În viziunea justă a cercetătorilor, asigurarea legislativă a răspunderii judecătorilor merită o atenție distinctă din partea specialiștilor, în vederea aprecierii eficienței acesteia [11, p. 439]. În acest context, M. I. Kleandrov [17, p. 15] susține că pentru realizarea răspunderii judecătorilor este necesar un mecanism eficient și ireproșabil, adică faptul abaterii concrete a judecătorilor trebuie să fie demonstrat, vinovăția în comiterea acesteia – confirmată, sancțiunea trebuie să fie echitabilă (dreaptă, justă), adecvată și proporțională.

Deci sancționarea (răspunderea) judecătorului pentru comiterea unei abateri trebuie să fie adecvată și inevitabilă. În același timp, sancțiunea trebuie să urmărească și un scop preventiv: pentru alți judecători trebuie să devină evident că pentru comiterea unor abateri, în mod obligatoriu, intervine răspunderea. Evident că mecanismul tragerii la răspundere a judecătorilor trebuie să fie foarte echilibrat, iar garanțiile și imunitățile acordate judecătorilor – foarte bine gândite. Chiar și o nesemnificativă înclinare în oricare dintre părți este periculoasă: o sporire minoră a garanțiilor și imunităților poate duce la extinderea semnificativă a lipsei de răspundere pentru abaterile comise sau încălcarea normelor de etică judecătorească, iar o reducere minoră a garanțiilor și imunității judecătorilor este în măsură să distrugă complet sau să slăbească considerabil independența judecătorilor [19, p. 13].

Prin urmare, au perfectă dreptate cercetătorii când susțin că [11, p. 440] eficiența puterii judecătorești depinde în mod substanțial de asigurarea echilibrului între imunitatea judecătorilor și răspunderea juridică

a acestora, întrucât pe cât de multă putere (autoritate) li se acordă în vederea asigurării legalității în cadrul statului, pe atât de eficient trebuie să fie mecanismul de tragere la răspundere pentru încălcarea acesteia.

#### NOTE BIBLIOGRAFICE

1. Amicus curiae pentru Curtea Constituțională a Republicii Moldova privind imunitatea judecătorilor, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 94 Sesiune Plenară (Veneția, 8-9 Martie 2013). [resurs electronic]: <[http://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/amicus153\\_1544.pdf](http://www.constcourt.md/public/files/file/Documente%20presa/amicus153_1544.pdf)> (accesat la 26.03.2016).
2. Baltag D., Ghernaja G.-C. Răspunderea și responsabilitatea juridică a judecătorilor în exercitarea justiției: Monografie. Chișinău: ULIM, 2012, 304 p.
3. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985 din 18.04.2002. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.04.2009, nr. 72-74 (cu modificări și completări până în 21.06.2013).
4. Costachi Gh., Railean P. Reflecții asupra imunității judiciare și a răspunderii judecătorilor. În: Teoria și practica administrării publice, Materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională din 23 mai 2014. Chișinău: AAP, 2014.
5. Cozma D. Imunitatea judecătorului – garanție a independenței acestuia. În: „Zakon i Jizni,” 2015, nr. 8.
6. Ghernaja G.-C. Responsabilitatea și răspunderea judecătorului în exercitarea justiției. Autoreferatul tezei de doctor în drept. Chișinău, 2011, 37 p.
7. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova, nr. 28 din 14.12.2010 pentru controlul constituționalității prevederilor art. 22, alin. (1), lit. b) din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 „Cu privire la statutul judecătorului” în redacția Legii nr. 247-XVI din 21 iulie 2006 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 254-256 din 24.12.2010.
8. Immunities of public officials as possible obstacles in the fight against corruption. În: Group of States against Corruption (GRECO) Lessons learnt from the three Evaluation Rounds (2000-2010). Thematic Articles. [resurs electronic]: <[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium\\_Thematic\\_Articles\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Compendium_Thematic_Articles_EN.pdf)> (accesat la 25.02.2016).
9. Legea cu privire la statutul judecătorului nr. 544 din 20.07.1995. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 15.08.2002, nr. 117-119 (cu modificări și completări până în 31.08.2012).
10. Legea nr. 303 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor. Republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 653 din 22 iulie 2005.
11. Railean O. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept. Monografie. Chișinău: S.n., 2015 („Tipografia Centrală”), 608 p.
12. Railean P., Costachi Gh. Reflecții asupra imunității judiciare și a răspunderii judecătorilor. În: Teoria și practica administrației publice, Materialele conferinței științifico-practice cu participare internațională din 23 mai 2014, Chișinău: AAP, 2014, p. 146-152.
13. Raport privind independența sistemului judiciar – Partea I: Independența judecătorilor (CDL-AD(2010)004), Adoptat de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 82-a sesiuni plenare (Veneția, 12–13 martie 2010), p. 12-13. [resursă electronică]: <[http://crisidanilet.files.wordpress.com/2011/06/cven-raport\\_indep\\_jud.pdf](http://crisidanilet.files.wordpress.com/2011/06/cven-raport_indep_jud.pdf)>. (accesat la 25.03.2016).
14. Recomandarea CM/Rec(2010)12 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către statele-membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile (adoptată de Comitetului de Miniștri la 17 noiembrie 2010, la cea de-a 1098-a întâlnire a delegațiilor miniștrilor). [resursă electronică]: <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1710365&Site=CM>>. (accesat la 15.03.2016).
15. Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России. Москва, 2001.
16. Клеандров М. И. О правовой природе ответственности судей в Российской Федерации. В: Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, 2008, № 3 (39).
17. Клеандров М. И. Ответственность судьи: монография. Москва: Норма: Инфра-М, 2011.
18. Колесников Е. В., Селезнева Н. М. О повышении ответственности судей в Российской Федерации. В: «Журнал Российского Права», 2006, №3.
19. Райлян П. Правовой иммунитет и ответственность судьи. В: «Право и Политология», 2013, №22.
20. Сапунова М. Юридическая ответственность судей в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ./ Автореферат дисс. на соискание научной степени канд. юр. наук, Москва, 2007.

# ROLUL PROCURATURII ÎN SISTEMUL DE PROTECȚIE A DREPTURILOR OMULUI

**Sergiu CIOBANU,**  
*doctorand, Academia de Științe a Moldovei*

## RÉSUMÉ

*L'étude comprend une série de réflexions sur le rôle du ministère public dans le système de protection des droits de l'homme. L'accent est mis sur la transformation de cet organisme d'état – une institution „tout-puissant” (considéré comme un Etat dans l'Etat) dans un organisme d'Etat partie du pouvoir judiciaire, avec des importantes responsabilités dans la réalisation de la justice dans l'Etat et, par conséquent, dans la défense des droits humains.*

**Mots-clés:** *parquet, le procureur, les droits de l'homme, protection juridique.*

Problema drepturilor omului a fost și rămâne a fi mereu actuală și este firesc să fie așa, de vreme ce în permanenta căutare a fericirii sale, a ameliorării condiției sale omul a apelat nu numai la soluții de ordin politic, economic, moral, ci și la cele de ordin juridic [11, p. 215].

În vederea realizării prevederilor Constituției, în care sunt consfințite egalitatea, ocrotirea și respectarea drepturilor omului, sunt create organele statului, având ca datorie primordială ocrotirea persoanelor. Această îndatorire revine și procurorului în cadrul procesului judiciar ca organ al statului [12, p. 28].

Activitatea procurorilor, împreună cu cea a judecătorilor, realizează un ciclu de aceeași finalitate: menținerea legalității, asigurarea respectării legilor. Instanțele judecătorești judecă; procurorul, la rândul său, prin rolul pe care îl îndeplinește în cursul judecății și prin exercitarea căilor de atac, reglementează activitatea judecătorului. Sub acest aspect, în doctrina juridică se susține că procurorul este un „avocat al legii” având datoria, mai ales în procesul penal, să ceară tragerea la răspundere penală a inculpatului și, în același timp, să vegheze ca acesta să nu fie pedepsit fără să fie vinovat, precum și să nu i se aplice o pedeapsă în afara limitelor prevăzute de lege sau în disproporție cu pericolul social real al infracțiunii săvârșite [13, p. 71; 12, p. 28-29].

Din punct de vedere conceptual, noțiunea de „procuror” provine de la verbul latin *procurare* care înseamnă a avea grijă, iar derivatul latinesc *procurator* însemnând grijuliu, responsabil, administrator [12, p. 28]; reprezentând interesele generale ale societății, apărând ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățenilor. Semnificația cuvântului respectiv rămâne actuală și în prezent [15, p. 83].

La moment, în Republica Moldova este în plină desfășurare reforma Procuraturii, prin care se urmărește, în special, eliminarea elementelor moștenite de la sistemul sovietic (în care procuratura era cea mai puternică instituție [14, p. 38]), care stagnează, practic, și compromit procesul de consolidare a statului de drept și implementarea standardelor europene și democratice în organizarea și funcționarea sistemului procuraturii.

În acest sens, reiterăm faptul că, analizând legislația Republicii Moldova, experții Consiliului Europei au constatat că Procuratura, ținând seama de atribuțiile și sarcinile pe care le deține, este asemenea unui stat inclus într-un alt stat [18].

În esență, se poate spune că principala misiune a reformei constă în transformarea procuraturii într-o instituție care să garanteze și să apere real drepturile și libertățile omului, una din instituțiile centrale ale statului de drept.

În literatura de specialitate se susține că dezvoltarea organelor Procuraturii din Republica Moldova independentă poate fi delimitată convențional în patru etape [20, p. 15]:

- *prima etapă* cuprinde perioada de la adoptarea Declarației de independență până la adoptarea *Legii cu privire la procuratură*, când s-au stabilit bazele legale de activitate a acestui organ în condițiile noi;
- *a doua etapă* include perioada dintre adoptarea legii menționate până la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova ca stat independent;



- a treia etapă este cuprinsă în perioada de la adoptarea Constituției până la modificările operate în textul constituțional la 5 iulie 2000, când din atribuțiile procuraturii a fost eliminată „supravegherea generală”;

- a patra etapă, s-a inițiat din momentul modificării Constituției și se va finaliza atunci, când legislația Republicii Moldova referitor la Procuratură va fi ajustată complet la standardele internaționale.

Acest efort reformator poate fi urmărit astfel la nivel legislativ, în ultimele două decenii fiind adoptate mai multe acte legislative în materie. După cum s-a menționat, *Legea cu privire la procuratură* nr. 902-XII din 29.01.92 a constituit primul act normativ al Republicii Moldova prin care s-au pus bazele procuraturii drept unul dintre pilonii importanți ai justiției penale într-un stat de drept democratic [6, p. 11].

Ulterior, în contextul realizării *Concepției reformei judiciare și de drept în Republica Moldova* [3], la 14 martie 2003, a fost adoptată *Legea cu privire la Procuratură nr. 118-XV* care, la rândul său, a fost abrogată prin *Legea cu privire la Procuratură nr. 294 din 25.12.2008* [7], aflată în vigoare la momentul actual.

În pofida acestei „inflații” legislative în materie, relativ recent a fost adoptată *Concepția de reformă a Procuraturii* [2] (în contextul realizării *Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016* [19]), moment ce denotă că reformarea instituției nu este finalizată.

Direcțiile principale ale reformei sunt axate, în principal, pe asigurarea independenței, transparenței și profesionalismului procuraturii. Drept premisă generală a acestui demers reformator servește ideea că „un element necesar al unui sistem juridic efectiv și eficient este un serviciu al procuraturii funcțional, independent, autonom și transparent” [16, p. 9; 10]. Aceste momente sunt absolut indispensabile instituției procuraturii, deoarece aceasta este investită cu atribuții importante într-un stat de drept.

La aproape două decenii de încercări de reformare a justiției în Republica Moldova, luând în considerație Recomandările Consiliului Europei [18], a fost modificată legislația în domeniu urmărindu-se drept scop instituirea unui control efectiv asupra activității procurorului, atât din partea procurorului ierarhic superior, cât și din partea judecătorului de instrucție, fiind reglementate în detaliu modul de autorizare a unor acțiuni de urmărire penală, măsuri procesuale de constrângere, măsuri operative de investigație etc., precum și examinarea plângerilor împotriva acțiunilor și actelor ilegale ale procurorului [15, p. 83].

Reiterăm în acest sens că atribuțiile principale ale Procuraturii consacrate de Constituția Republicii Moldova (art. 124) constau în [4]:

- a reprezenta interesele generale ale societății;
- a apăra ordinea de drept, precum și drepturile și libertățile cetățenilor;
- a conduce și exercita urmărirea penală;
- a reprezenta învinuirea în instanțele judecătorești în condițiile legii.

Dezvoltând textul constituțional, *Legea cu privire la Procuratură* în vigoare stabilește următoarele atribuții ale Procuraturii [7, art. 5, alin. (1)]:

a) în numele societății și în interes public, asigură aplicarea legii, apără ordinea de drept, drepturile și libertățile cetățeanului atunci când încălcarea acestora atrage sancțiune penală;

b) conduce și exercită urmărirea penală;

c) reprezintă învinuirea în instanță de judecată;

d) participă, în condițiile legii, la judecarea cauzelor civile, inclusiv de contencios administrativ, și contravenționale în care procedura a fost intentată de ea;

e) asigură asistența juridică și colaborarea internațională în domeniul său de activitate;

f) implementează politica penală a statului;

g) asigură protecție eficientă martorilor, victimelor infracțiunii și altor participanți la proces;

h) intentează acțiune civilă în cazurile prevăzute de lege;

i) exercită controlul respectării legilor în locurile de detenție preventivă și în penitenciare;

j) exercită controlul legalității în Forțele Armate;

k) exercită controlul asupra executării hotărârilor judecătorești în cauzele penale.

După cum se poate observa, urmând tradițiile vechi, Procuratura Republicii Moldova combină numeroase și diverse atribuții, de la cele caracteristice procurorilor în toate sistemele de justiție penală (conducerea urmăririi penale, reprezentarea acuzării în instanțele judecătorești, dreptul de a ataca

hotărârile judecătorești etc.) până la atribuții legate atât de domeniul penal, cât și de cel civil ale vieții sociale [1, p. 94].

Este important de precizat că prin conducerea și exercitarea urmăririi penale, precum și prin prezentarea învinuirii în instanțele judecătorești, Procuratura apără interesele generale ale societății și ordinea de drept. Or, acuzarea se exercită nu în numele victimei unei infracțiuni, ci al societății în ansamblu, pentru apărarea drepturilor fundamentale. Într-o astfel de interpretare, alin. (1) al art. 124 din Constituția Republicii Moldova reduce rolul Procuraturii la domeniul procesului penal și exclude transformarea acesteia într-o instituție de supraveghere generală [5, p. 463].

Sub acest aspect, trebuie să recunoaștem că o misiune crucială a unui stat democratic modern este de a stabili și a asigura funcționarea unui sistem al justiției penale efectiv. În acest sens, majoritatea statelor contemporane au procurori împuterniciți cu mobilizarea puterii coercitive a statului pentru a urmări în justiție infractorii pentru presupuse încălcări ale legii penale [14, p. 38].

În acest sens, s-a pronunțat și Curtea Constituțională a Republicii Moldova, subliniind că „rolul procurorului în procesul penal este multiaspectual, constând în apărarea persoanei și a drepturilor și libertăților sale, în apărarea societății și a statului împotriva fenomenului criminalității, în constatarea și descoperirea tuturor infracțiunilor săvârșite, în prevenirea săvârșirii de noi infracțiuni [21].

Adițional la atribuțiile lor în cadrul procesului penal, procurorii în Moldova reprezintă interesul public și protejează legalitatea în cadrul proceselor civile și administrative. De asemenea, ei reprezintă statul, ministerele și alte organe guvernamentale și interesele persoanelor vulnerabile (de ex., minorii) în cadrul procesului civil [16, p. 12].

Evident, chiar dacă și la nivel european se insistă pe faptul că Procuratura trebuie să aibă, în special, competențe în domeniul penal [17], totuși nu trebuie negat rolul acestei instituții în apărarea drepturilor omului și a ordinii de drept prin mijloace extrapenale. Important e ca în acest caz competențele procurorilor să fie expres și exhaustiv reglementate de lege.

Concluziv, subliniem că toate momentele enunțate denotă faptul că, în pofida unor diferențieri determinate de specificul și particularitățile legislației fiecărui stat, procuratura îndeplinește în societățile contemporane un rol social cu semnificații deosebite în apărarea și consolidarea statului de drept.

Funcțiile esențiale ale acestuia sunt concentrate spre o singură finalitate [8, p. 66]: apărarea ordinii de drept (inclusiv apărarea intereselor generale ale societății [9, p. 119] și a drepturilor și libertăților omului) și consolidarea legalității. Important e ca în realizarea acestei funcții procuratura să acționeze cu responsabilitate, fără vreo influență din partea politicului și în strictă conformitate cu Constituția și Legea.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cocîrță Al. Reforma justiției în contextul implementării Planului de Acțiuni UE-Moldova. Chișinău: Arc, 2009, 128 p.
2. Concepția de reformă a Procuraturii, aprobată prin Legea nr. 122 din 03.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 275-281 din 19.09.2014.
3. Concepția reformei judiciare și de drept în Republica Moldova, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. 152-XIII din 21 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 006 din 30.06.1994.
4. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).
5. Constituția Republicii Moldova: Comentariu. Chișinău: Arc, 2012, 576 p.
6. Dolea I., Zaharia V., Croitor E., Serbinov I. Regulile și practicile ce reglementează răspunderea și imunitatea generală a procurorilor (planul de acțiuni a SRSJ 2.2.10). Chișinău, 2013, 138 p.
7. Legea cu privire la Procuratură nr. 294 din 25.12.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 17.03.2009.
8. Leș I. Organizarea sistemului judiciar, a avocatului și a activității notariale. București: Lumina Lex, 1997, 304 p.
9. Leș I. Sisteme judiciare comparate. București: All Beck, 2002, 568 p.
10. Liniile directe europene privind etica și conduita procurorilor „Liniile directe de la Buda-pesta”, adoptate la Conferința procurorilor generali din Europa la 31 mai 2005.

11. Marinescu C. Gh. Libertățile cetățenești în perioada de tranziție de la totalitarism la democrație. Statul, societatea, omul, realizări și probleme ale tranziției. Chișinău: 1998.
12. Mihoci V. Asigurarea dreptului la apărare în cadrul urmăririi penale de către procuror în România. În: „Revista Națională de Drept,” 2005, nr. 8.
13. Mihoci V. Obligația organelor judiciare de a avea în vedere, din oficiu, aspectele favorabile părților angajate în procesul penal din România. În: „Revista Națională de Drept,” 2005, nr. 6.
14. Performanțele justiției penale prin prisma drepturilor omului. Moldova, Fundația Soros, noiembrie 2009.
15. Purici D. Discreția procurorului la limitele legii, moralei și raționamentului. În: Revista Națională de Drept, 2008, nr.12.
16. Raport de evaluare. Consiliul Superior al Procurorilor. Republica Moldova, ODIHR, OSCE, 2013.
17. Raportul Comisiei de la Veneția privind standardele europene referitoare la independența sistemului judiciar, decembrie 2010, partea a doua, CDL-AD(2010)040.
18. Recomandarea Rec (2000)19 a Comitetului Miniștrilor către statele-membre privind rolul Procuraturii în sistemul de justiție penală, adoptată la 6 octombrie 2000, la cea de-a 724-a reuniune a Delegaților Miniștrilor.
19. Strategia de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobată prin Legea nr. 231 din 25.11.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-6 din 06.01.2012.
20. Țîmbaliuc V. Dezvoltarea procuraturii în perioada independenței Republicii Moldova. În: „Revista Națională de Drept,” 2002, nr. 1.
21. Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23.10.2007 „Pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 298, art. 300 și art. 313 din Codul de procedură penală, introduse prin Legea nr. 264-XVI din 28 iulie 2006 „Pentru modificarea și completarea Codului de procedură penală al Republicii Moldova”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr.175-177, art. 23.

## LOCUL ȘI ROLUL CURȚII CU JURAȚI ÎN SISTEMUL JUDECĂTORESC

Ion GUZUN,  
doctorand, Academia de Științe a Moldovei

### RÉSUMÉ

*L'étude comprend un bref aperçu de quelques moments importants pour l'évaluation de la place et le rôle de la cour d'assises dans le système judiciaire. En particulier, il met l'accent sur les avantages de cette institution pour assurer l'indépendance du juge dans le cadre de la justice. Brièvement sont présentés plusieurs Etats européens où existe les cour d'assises.*

**Mots-clés:** le jury, cour d'assises, le juge, le système judiciaire.

În literatura de specialitate contemporană, tot mai mult se insistă pe necesitatea implicării societății civile direct în desfășurarea procedurii judiciare, adică în înfăptuirea justiției. În acest sens, se susține că instituția *asesorilor populari/juraților* este de natură să asigure paritatea între reprezentanții statului și ai societății la examinarea anumitor cauze [1, p. 53-54].

De asemenea, se consideră că elementul neprofesionist este un impuls pentru formarea în țară a societății civile și consolidarea sistemului judecătoresc, precum și pentru asigurarea garanțiilor constituționale ale cetățenilor. În majoritatea cazurilor, sistemul judecătoresc din țările cu o democrație avansată dispun de o asemenea instituție, fapt ce asigură garantarea drepturilor persoanelor implicate în acest sistem, asigurând și independența sistemului judecătoresc ca atare. Din perspectiva dată, este cert faptul că un complet de judecători poate fi mai greu influențat decât un singur judecător, mai mult – orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale de către concetățeni. Prin urmare, justiția trebuie să fie sub controlul societății, această activitate depășind-o pe cea a unor simpli funcționari, fiind o sferă a intereselor publice [1, p. 54].

În general, examinarea litigiilor cu participarea juraților a fost pentru prima dată formalizată în secolul al XII-lea în Anglia, pe timpul domniei Regelui Henry al II-lea, devenind, în scurt timp, o parte obligatorie și chiar un simbol al sistemului de drept comun. Inițial, curtea juraților se forma, în mod obligatoriu, din douăsprezece persoane din comunitate, sarcina cărora era să determine faptele reale aflate la baza cauzei abordate, după care judecătorul aplica la faptele stabilite legea relevantă. Deci rolul juraților se limita în exclusivitate la stabilirea momentelor de fapt ale cauzei, judecătorul având posibilitatea să hotărască toate problemele de drept [2, p. 65].

În momentul în care conceptul curții juraților a fost „transplantat” în coloniile Marii Britanii de pe continentul american, curtea juraților, pe lângă funcțiile sale tradiționale, a fost investită și cu o altă semnificație. În SUA, curtea juraților a devenit simbolul libertății americane și al triumfului puterii poporului asupra puterii regale. Deși timpurile afirmării independenței SUA față de Marea Britanie au trecut demult, până în prezent curtea juraților rămâne a fi o instituție de o importanță majoră în sistemul procesual penal și civil al Statelor Unite. Prin felul în care se bazează pe deciziile juraților, adică ale reprezentanților direcți ai comunității, la soluționarea litigiilor, acest sistem este unic în lume [2, p. 65].

Istoria curților cu jurați ne dovedește că, apărute ca rezultat al activității umane, aceste instituții cu tradiții bogate vor funcționa atât timp, cât va exista însăși puterea judecătorească. În nicio perioadă istorică această instituție nu a prezentat pericol pentru ordinea de drept democratică. Ea a fost ignorată doar în timpul instaurării dictaturilor, în societățile civilizate însă curtea cu jurați a fost folosită și ca garant al justiției democratice în condițiile luptei politice. Mai mult, curtea cu jurați a fost tot timpul necesară pentru confirmarea adevărului și justeței [4, p. 114].

În prezent, Europa este împărțită cu privire la utilizarea juraților și o împărțire destul de clară poate fi observată între Europa de Vest (la care se adaugă Azerbaidjanul și Federația Rusă), ce sprijină un asemenea sistem pentru tipuri specifice de cauze (în special, infracțiuni), și Europa Centrală și de Est, unde statele nu prevăd un asemenea sistem sau au renunțat la aceste sisteme ce ar putea părea ca o caracteristică a

sistemelor judiciare așa cum obișnuiau acestea să fie înainte de trecerea la democrație [6, p. 158].

În continuare, ținem să prezentăm un extras din *Raportul Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției - Sistemele judiciare europene*, referitor la prezența juriului cu participarea cetățenilor în statele europene [6, p. 156-157].

*Austria.* Asistenții judiciari sunt prevăzuți pentru infracțiunile ce se pedepsesc cu, cel puțin, cinci ani de închisoare.

*Azerbaidjan.* În conformitate cu Codul de Procedură Penală, judecătorul poate desemna echipa de cercetare să includă participarea unui juriu, în următoarele împrejurări: dacă pentru infracțiunea comisă de către acuzat pedeapsa prevăzută este închisoare pe viață; dacă o persoană acuzată că a comis o infracțiune foarte gravă solicită judecarea cauzei penale cu participarea unui juriu.

*Belgia.* Curtea cu Juri (*Court of Assises*) înființată pentru toate cauzele penale și pentru cauzele politice și legate de presă, cu excepția cauzelor legate de presă motivate de rasism sau xenofobie (art. 150 din Constituție).

*Bulgaria.* Cauzele penale, unde pedeapsa prevăzută este închisoarea pe o perioadă ce depășește 5 ani – 2 jurați, dacă pedeapsa este închisoarea pe o perioadă de peste 15 ani – 3 jurați.

*Danemarca.* La nivelul Curților Municipale, cauzele penale includ judecata de către un juriu, dacă procurorul districtual solicită o sentință minimă de patru ani de închisoare. La nivelul Înalțelor Curți, cauzele de apel includ judecata de către un juriu, dacă judecata la nivel de curte municipală a inclus această prevedere.

*Franța.* Legea nr. 2011-939 din 10 august 2011 privind participarea cetățenilor la funcționarea justiției penale și la judecarea minorilor prevede ca cetățenii să poată fi chemați ca jurați pentru a completa instanța penală și apelurile penale, pentru a sprijini curtea în punerea în executare a sentințelor. Pentru judecarea infracțiunilor enumerate la art. 399-2 din Codul de Procedură Penală și a încălcărilor legate de aceste infracțiuni (art. 399-2), curtea de magistrați este alcătuită din trei judecători de carieră și doi asesori din rândul cetățenilor. În mod similar, atunci când apelul se referă la infracțiunile prevăzute de articolele 399-2 și 399-3 de mai sus, divizia de apeluri penale a curții de apel este alcătuită, pe lângă președinte și doi consilieri și de doi asesori din rândul cetățenilor. În cele din urmă, în punerea în executare a sentințelor, pentru tratarea apelurilor împotriva hotărârilor la care se face referire în art. 712-7 din Codul de Procedură Penală (hotărâri referitoare la ridicarea perioadei de siguranță, cauțiune sau suspendarea sentinței), camera de punere în executare a sentințelor din cadrul Curții de Apel este alcătuită, pe lângă Președinte și doi judecători asistenți, din doi asesori din rândul cetățenilor. Instituția asesorială pentru cetățeni obișnuiți și punere în executare a sentințelor a fost introdusă la data de 1 ianuarie 2012 ca experiment în jurisdicția a două curți de apel. Pentru cauzele penale în primă instanță și în apel (respectiv, 9 și 12 membri), doi asesori din rândul cetățenilor, împreună cu un judecător de carieră pentru contravențiile și infracțiunile comise de minori. În plus, Legea nr. 2011-939 din 10 august 2011 a introdus asesori din rândul cetățenilor pentru judecarea infracțiunilor și pentru punerea în executare a sentințelor.

*Georgia.* Dacă acuzația prevede arestul ca sentință, cazul este audiat de un juriu, mai puțin în cazul în care se bazează pe o moțiune comună a părților prin care curtea este de acord să audieze cauza fără un juriu.

*Germania.* În procedura penală germană nu există jurați, dar asistenți judiciari participă într-o mare parte din curțile de judecată (instanțele cu asistenți judiciari în curțile locale, camere pentru infracțiuni grave și minore, precum și în camerele pentru delincvență juvenilă din cadrul curților regionale). Aceștia își exercită serviciul judiciar de onoare în principala audiere cu puteri de vot depline și similare celor ale judecătorilor de carieră. Judecătorii de carieră și judecătorii de onoare hotărăsc împreună asupra vinovăției inculpatului și asupra tendințelor sentinței. În conformitate cu secțiunea 240, subs. 2 din Codul de Procedură Penală (StPO), aceștia au dreptul de a chestiona direct inculpații, martorii și experții în cadrul audierii principale. Aceștia deliberază asupra unei judecăți împreună cu judecătorii de carieră.

*Grecia.* Există un juriu mixt alcătuit din judecători și jurați ce judecă anumite infracțiuni.

*Irlanda.* Cazurile clasate ca infracțiuni grave în baza Constituției sau în care fie acuzatul, fie acuzarea și-a exercitat un drept de judecare a cauzei în fața unui juriu.

*Italia.* Există juriu doar pentru infracțiunile grave, precum omorul.

*Norvegia.* Toate cauzele penale din Norvegia încep în curțile de primă instanță. Sistemul de jurați este

atașat procedurilor de apel, în a doua instanță. Juriul decide asupra vinovăției în apelurile unde acuzarea vizează prevederi penale cu sentințe ce depășesc șase ani. Acest lucru înseamnă că în cauzele penale, o judecată cu jurați este obligatorie în Curtea de Apel, atunci când apelul vizează evaluarea probelor de vinovăție și pedeapsa prevăzută pentru infracțiune depășește șase ani. Juriul decide dacă acuzatul va fi sau nu găsit vinovat.

*Portugalia.* Oricând se solicită o judecată cu jurați de către Procuratură, reclamant sau inculpat, îi revine unui complet de jurați să judece cauzele referitoare la infracțiuni împotriva identității culturale și a integrității persoanelor și infracțiuni împotriva siguranței naționale sau referitoare la acele infracțiuni pentru care pedeapsa aplicată abstract depășește 8 ani de închisoare și nu sunt sau nu pot fi judecate de o instanță formată dintr-un singur judecător.

*Federația Rusă.* Conform art. 30 (2) din Codul de Procedură Penală, la cererea persoanei acuzate, cauza penală ce îl vizează poate fi examinată de un judecător de carieră și de 12 jurați. Judecata de către un juriu în cazurile inițiate în relație cu mai multe infracțiuni grave ce intră în competența curților de jurisdicție generală de la nivelul entității federale sunt enumerate la art. 31 (3) din Codul de Procedură Penală al Rusiei (această listă a fost modificată pe durata anului 2010). Statutul juraților este definit în Legea Federală „Despre jurați în instanțele federale cu jurisdicție generală în Federația Rusă” (20 august 2004, nr. 113-FZ).

*Spania.* Juriul judecă următoarele infracțiuni: împotriva persoanei, comise de oficiali publici în exercitarea atribuțiilor, împotriva libertății și siguranței, incendiere.

*Suedia.* Doar cazurile de calomnie/libertate de exprimare includ judecata de către un juriu.

Vorbind nemijlocit despre Republica Moldova, trebuie să precizăm că la instituția curților cu jurați s-a renunțat de ceva vreme. Dar cel mai grav e că renunțarea la această instituție și neînlocuirea ei cu alta (în contextul reformelor de democratizare a societății noastre – e.n.) au determinat ineficiența sistemului judecătoresc [7, p. 6], care astăzi este susceptibil de a fi influențat de către alte autorități, cum ar fi cea legislativă și executivă [1, p. 53-54]. Iată de ce, tot mai mult cercetătorii argumentează importanța instituției și oportunitatea instituirii acesteia în țara noastră.

Respectiv, este general acceptat faptul că curțile cu jurați, ca instituții ale puterii judecătorești, ocupă un loc important în sistemele judiciare ale țărilor cu tradiții democratice. Atât reprezentanții poporului, cât și juriștii profesioniști văd în această instituție *o garanție a respectării drepturilor și libertăților cetățenilor, o asigurare a soluționării obiective și nepărtinitoare a litigiilor, o formă de participare a poporului la activitatea puterii judecătorești* [5, p. 384].

Jurații, spre deosebire de judecătorul profesionist, nu depind de structurile puterii nici din punct de vedere material, nici din punct de vedere juridic ori psihologic. *Jurații sunt în măsură să stimuleze încrederea cetățenilor în justiție, în ochii cărora aceștia sunt reprezentanți și garanți ai protecției drepturilor și intereselor lor legale* [4, p. 114].

În acest sens, este important de precizat că jurații nu iau cunoștință de materialele dosarului, pentru ca până la începerea judecății să nu-și formeze o idee preconcepută, pentru ca ei să fie maximal obiectivi și imparțiali. Jurații nu au dreptul de a aprecia partea juridică a infracțiunii săvârșite. Ei sunt judecătorii faptului. Pe ei îi interesează în judecată numai trei întrebări: dacă este demonstrat că fapta respectivă a avut loc, dacă fapta a fost săvârșită de inculpat și dacă el este vinovat sau nu. Prin urmare, activitatea curții cu jurați reduce în mare măsură riscul abuzului și a erorilor judecătorești, dezvoltă considerabil contradictorialitatea dezbaterilor judiciare, contribuind, astfel, la sporirea rolului activ al învinuirii și apărării, excluderea din judecată a spiritului birocrat, creșterea activității sociale a cetățenilor, sporește responsabilitatea lor pentru destinul oamenilor, încrederea oamenilor simpli în instanța de judecată ca fiind una echitabilă, dezinteresată și obiectivă [4, p. 114].

Una din prioritățile și avantajele curților cu jurați este că ele apără independența judecătorilor. Jurații, păstrând anonimatul după terminarea cauzei și nefiind cunoscuți opiniei publice, sunt o bună formă organizatorică a soluționării cauzelor dificile, în caz dacă adoptarea hotărârilor de către judecător a fost însoțită de dificultăți. Neocupând un post oficial, nefiind legați de stat, neavând ambiții politice, ei sunt, într-adevăr, independenți. În baza acestor aspecte, se poate susține că jurații pot reînnoi încrederea cetățenilor în justiție, care încep să vadă în ei pe reprezentanții lor.

Raportându-ne la Republica Moldova, în contextul lipsei de încredere a populației în justiția națională, instituirea curților cu jurați pentru judecarea infracțiunilor deosebit de grave și excepțional de grave se



consideră că ar diminua riscul de corupție și ar asigura soluții judiciare care nu vor mai putea fi puse la îndoială de societate [3].

Raționalitatea includerii curții cu jurați în sistemul judecătoresc de la noi se întemeiază nu numai pe speranțe efemere că în virtutea naturii sale democratice va da garanții sigure împotriva unor oarecare erori judecătorești, dar și pe apelările la faptul că pentru concluzia privind nevinovăția persoanei trase la răspundere penală sunt suficiente conștiința și bunul-simț, fiind cât mai mult posibil evitată ingerința unor interese care să deturneze actul justiției de la adevărata sa menire.

### BIBLIOGRAFIE

1. Dolea I. Drepturile persoanei în probatoriul penal: conceptul promovării elementului privat. Chișinău, 2009.
2. Macovei L., Malai C. Jurații în procedura judiciară de drept comun. În: „Curier Judiciar,” 2002, nr. 3-4.
3. Notă informativă la proiectul de Lege pentru modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova. [resursă electronică]: <<http://capc.md/ro/expertise/legislatie/page2.html>>, (accesat la 27.12.2015)
4. Railean P. Esența și importanța activității jurisdicționale în asigurarea legalității în statul de drept./ Teză de doctor în drept. Chișinău, 2014.
5. Railean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept./ Monografie. Chișinău: S.n., 2015 (Tipografia Centrală), 608 p.
6. Sistemele judiciare europene. Ediția 2012 (cu date din anul 2010): Eficiența și calitatea justiției. Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (CEPEJ), 423 p.
7. Pușcaș V. Interdependența dintre reforma judiciară și gradul de transformare juridică a societății. În: „Justiția Constituțională,” 2006, nr. 3.

# LEASING-UL ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

**Adrian CREȚU,**  
*doctorand, Academia de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*The study includes a presentation of the legal framework regulating of leasing institution in Moldova, its evolution and the intersectoral character. They are set both the normative acts and policies that were important prerequisites for the development of legislation in regard, as well as legislative acts in force in different branches of legislation containing important legal norms regulating legal relations of the leasing.*

**Keywords:** *leasing, leasing operations, leasing contract legal acts, the Law on Leasing, the Civil Code.*

În perioada contemporană, când în Republica Moldova accentul este pus pe creșterea randamentului economic al țării, competitivitatea produselor autohtone pe piața externă, atragerea investițiilor străine și, nu în ultimul rând, pe ridicarea nivelului de trai al populației, reutilizarea tehnică a întreprinderilor este extrem de importantă. Însă, aflate în cadrul unui cerc vicios, întreprinderile, la rândul lor, nu sunt apte să exercite investirea unor mijloace financiare considerabile în procesul de renovare tehnică. În aceste circumstanțe recurgerea la operațiunile de leasing este evidentă [21, p. 31] și extrem de necesară.

Leasing-ul a devenit necesar datorită ritmului alert al concurenței, al cererii și ofertei, al progresului tehnic care implică decizii și invenții imediate, ce depășesc uneori posibilitatea de autofinanțare a întreprinzătorului, precum și capacitatea de creditare de care dispune [1, p. 40]. Potrivit specialiștilor, în comparație cu alte forme de finanțare, leasing-ul oferă un avantaj remarcabil întreprinzătorilor prin faptul că, în loc de a li se propune mijloace bănești în vederea procurării bunurilor necesare pentru desfășurarea activității preconizate, acestora li se pun la dispoziție echipamente și bunuri ce vin să le satisfacă necesitățile și doleanțele. Valoarea bunurilor luate în leasing este recuperată de locatar în mod eșalonat, prin achitarea așa-numitelor rate de leasing (sau plăți de leasing) [21, p. 31].

Potrivit unor cercetători, în câmpul juridic al Republicii Moldova pentru prima dată leasing-ul a apărut în anul 1996, odată cu adoptarea *Legii cu privire la leasing* [14]. În practică însă operațiunile de leasing puteau fi atestate și anterior acestui an, întrucât posibilitatea de a utiliza această tehnică contractuală a fost prevăzută în art. 4, alin. (2) din *Codul civil* din 1964, potrivit căruia „raporturile juridice civile iau naștere și din convenții care, deși nu sunt prevăzute de legislația civilă, nu contravin conținutului și sensului acesteia.” Iată de ce, la acea vreme, un asemenea contract era calificat ca unul nenumit [2, p. 13] (într-o altă opinie, sub forma contractului de închiriere [22, p. 52]).

În viziunea altor specialiști [22, p. 52], însuși termenul „leasing” apare în actele normative ale Republicii Moldova începând cu anul 1991, când Guvernul a aprobat Hotărârea nr. 361 cu privire la măsurile urgente pentru stabilizarea economiei și formarea infrastructurii de piață în Republica Moldova [9], în care a stabilit că în scopul promovării și asigurării unui caracter deschis al economiei republicii și pentru a se putea exercita în mod independent activitatea economică externă este necesară elaborarea unui mecanism de atragere a investițiilor străine, inclusiv a investițiilor „pentru leasing”.

În continuare, în anul 1994, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 784 privind programul de susținere a antreprenoriatului și a micului business în Republica Moldova pentru anii 1994-1997 (la moment abrogată) [12], în care a stabilit o serie de obiective, printre care: crearea unui cadru legislativ pentru promovarea noilor forme de antreprenoriat (*leasing* etc.), crearea unei rețele de (...) *societăți de leasing* pentru a asigura o mai bună prestare a serviciilor către întreprinderile mici și facilitarea vânzării produselor acestora, atragerea investițiilor străine prin aplicarea unui sistem de măsuri ce cuprinde în mod special „*leasingul cu drept de răscumpărare ulterioară*.”

După cum se poate vedea, aceste acte normative au servit drept premise importante pentru adoptarea nemijlocită în anul 1996 a *Legii cu privire la leasing* [14], considerată a fi un pas important pentru formarea cadrului legal al leasing-ului în Republica Moldova. Remarcabil este că aceasta a avut loc mai devreme decât în alte state [de exemplu, în România (1997), Rusia (1998)] [22, p. 53].

Așadar, *Legea cu privire la leasing* din 1996 a reprezentat prima încercare de a reglementa leasing-ul ca activitate de întreprinzător, conținând reglementarea mai multor aspecte în materie, precum: leasing-ul ca „activitate de antreprenoriat,” structura operațiunilor de leasing și contractul de leasing. *Legea* stabilea, de asemenea, bunurile ce pot face obiectul leasing-ului, participanții la operațiunile de leasing, conținutul contractului de leasing, drepturile, obligațiile și răspunderea părților la contractul de leasing, componentele și tipurile de chirii (plăți de leasing), garanțiile încasării chiriei, condițiile de modificare și reziliere a contractului de leasing, protecția dreptului de proprietate a părților, precum și măsurile de stimulare a leasing-ului.

Un impact deosebit pentru evoluția în continuare a legislației în materie a înregistrat Hotărârea Guvernului nr.1107 din 06.11.1998 cu privire la aprobarea Direcțiilor strategice de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova până în anul 2005 [8], care a preconizat acțiuni concrete pentru ameliorarea mediului investițional din Moldova, printre care: dezvoltarea *societăților de leasing*, acordarea de facilități fiscale acestora și susținerea internațională a lor.

Promovarea activităților de leasing (dezvoltarea și sprijinirea tranzacțiilor de leasing) a fost stabilită și ca un obiectiv principal al Programului de Stat pentru susținerea întreprinderilor mici în anii 2002-2005, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 850 din 27.06.2002 [11]. Mai mult, prin Hotărârea nr. 1577 din 26.12.2003 pentru aprobarea Planului de activitate a Guvernului pe trimestrul I al anului 2004 [10] s-a stabilit că Guvernul Moldovei trebuie să elaboreze proiectul noii legi cu privire la leasing în Republica Moldova.

Paralel, la 6 iunie 2002 a fost aprobat *Codul civil al Republicii Moldova* (în vigoare din 12 iunie 2003), care conține un capitol dedicat contractului de leasing (Capitolul X, articolele 923 -930) [3]. Desigur, prevederile Codului Civil erau și rămân a fi mult mai generale decât reglementările legale speciale și vizează numai contractul de leasing (obiectul contractului de leasing, subiectele contractului de leasing, forma și conținutul contractului de leasing, răspunderea părților contractului de leasing). În același timp însă este de menționat că nu exista o coerență între reglementările Legii cu privire la leasing din 1996 și cele ale Codului civil în materie de leasing [22, p. 53-54].

În contextul general al circumstanțelor enunțate, la 28 aprilie 2005 Parlamentul a adoptat două acte legislative cruciale pentru operațiunile de leasing în Republica Moldova: primul act legislativ este *Legea cu privire la leasing* (Legea nr. 59-XVI/2005), care aduce mult liberalism raporturilor de leasing; al doilea – *Legea cu privire la modificarea și completarea unor acte legislative* (Legea nr. 60-XVI/2005), prin care au fost modificate și completate: Codul civil, Codul de procedura civilă, Codul fiscal, Codul vamal, *Legea cu privire la tariful vamal*, *Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător*, precum și *Legea privind protecția consumatorilor*. Ambele au drept scop protejarea intereselor tuturor subiecților la operațiunea de leasing, aceasta fiind un factor determinant pentru nivelul eficacității activității de leasing [22, p. 54].

Prin urmare, la moment, cadrul juridic în materia leasing-ului este constituit în principal din *Legea cu privire la leasing* din 2005 [15] și *Codul civil al Republicii Moldova*, normele acestuia au fost coordonate cu noile prevederi ale Legii din 2005, ambele legi fiind elaborate și adoptate în bloc.

În același timp însă reglementări referitoare la leasing se regăsesc și în alte acte normative (importante atât sub aspect teoretic, cât și practic), moment atestat chiar și în jurisprudența Curții Supreme de Justiție [24]. Dintre acestea vom enumera:

- *Codul de procedură civilă* (Titlul II, Capitolul XXXV) [4];
- *Codul navigației maritime comerciale al RM* (reglementează contractul de leasing având ca obiect nave) [5];
- *Codul fiscal al RM* [7] (este un act legislativ foarte important pentru operațiunile de leasing, deoarece acesta stabilește principiile impozitării subiecților operațiunii date);
- *Codul vamal al RM* [6] (conține prevederi cu referire la facilități la plata drepturilor de import în cadrul realizării operațiunilor de leasing, acestea fiind adecvate scopului economic al operațiunii [art. 67]);
- *Legea cu privire la tariful vamal* [18] (în special, art. 28, care stabilește lista de mărfuri scutite de taxa vamală, printre care: „v) bunurile mobile a căror valoare depășește 1000 de lei și a căror durată de funcționare este mai mare de un an, importate de către întreprinderile ce desfășoară activitatea de leasing, în scopul onorării obligațiilor contractuale ale acestora, rezultate din contractele de leasing încheiate cu persoane fizice sau juridice din Republica Moldova”);

- *Legea privind instituțiile financiare* [19] (în art. 26 stabilește lista activităților financiare permise băncilor, în care este inclusă și activitatea de leasing financiar);

- *Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător* [17] (reglementează, în art. 3 noțiunea de investiție specificând expres că investiție este considerată orice depunere, atât în capitalul social, cât și (în general) în patrimoniul persoanei juridice, inclusiv pe baza contractului de leasing financiar);

- *Legea privind protecția consumatorilor* (se aplică în cazul leasing-ului de consum, în cadrul căruia locatarul are calitatea de consumator) [20];

- *Legea privind contractele de credit pentru consumatori* [16] (stabilește la art. 2 că prevederile sale nu se aplică „(...) contractelor de închiriere sau de leasing operațional, în cazul cărora obligația de cumpărare a obiectului contractului nu este stabilită nici prin respectivul contract, nici prin vreun contract separat (...))”;

- *Legea cu privire la gaj* [13] (reglementează procedura de înregistrare a leasing-ului financiar și a altor drepturi de garanție în Registrul garanțiilor);

- *Ordinul Ministerului Finanțelor* cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Standardelor Naționale de Contabilitate și a Comentariilor (Standardul Național de Contabilitate 17 „Contabilitatea leasing-ului”) [23].

Generalizând asupra cadrului juridic în vigoare ce reglementează leasingul în Republica Moldova, ținem să precizăm faptul că, potrivit art. 2 din Legea-cadru în materie: „(1) Leasing-ul și raporturile juridice aferente lui se reglementează prin Codul civil, prezenta lege și prin alte acte legislative. (2) Dacă tratatul internațional în domeniul leasing-ului, la care Republica Moldova este parte, stabilește alte norme decât cele prevăzute de prezenta lege, se aplică normele tratatului internațional.” Pe cale de consecință, se impune de la sine necesitatea doctrinară, dar și practică de a trasa o paralelă între legislația națională în domeniu și cea internațională (obiectiv propus spre realizare în unul din viitoarele demersuri științifice).

### SURSE BIBLIOGRAFICE

1. Albul E. Particularitățile specifice ale contractului de leasing ale bunurilor imobile. În: „Legea și viața,” 2009, nr. 8, p. 40-43.

2. Cimil D. Analiza juridico-civilă a noilor reglementări în domeniul leasing-ului în Republica Moldova. În: „Revista Națională de Drept,” 2004, nr. 6, p. 13-20.

3. Codul civil al Republicii Moldova, adoptat la 06.06.2002, în vigoare din 12.06.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 82-86/66.

4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova, adoptat la 30.05.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 111-115/451.

5. Codul navigației maritime comerciale al Republicii Moldova, aprobat prin Legea Republicii Moldova nr. 599-XIV din 30.09.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2001, nr.1-4/2.

6. Codul vamal al Republicii Moldova nr. 1149-XIV din 20.07.2000. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Ediție specială din 01.01.2007.

7. Codului fiscal al Republicii Moldova nr. 1163-XIII din 24.04.1997. Republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Ediție specială, 08 februarie 2007.

8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Direcțiilor strategice de dezvoltare social-economică a Republicii Moldova până în anul 2005, nr. 1107 din 06.11.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 105-107/1072.

9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la măsurile urgente pentru stabilizarea economiei și formarea infrastructurii de piață în Republica Moldova, nr.361 din 24.07.1991. Arhiva Cămarilor de Stat a Republicii Moldova.

10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de activitate a Guvernului pe trimestrul I al anului 2004, nr. 1577 din 26.12.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr.1-5/29.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Programului de Stat pentru susținerea întreprinderilor mici în anii 2002-2005, nr. 850 din 27.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 96-99/954.

12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind programul de susținere a antreprenoriatului și a

micului business în Republica Moldova pentru anii 1994-1997, nr. 784 din 26.10.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 15/127.

13. Legea cu privire la gaj, nr. 449 din 30.07.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 120 din 02.10.2001.

14. Legea cu privire la leasing nr.731 din 15.02.96. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 49-50.

15. Legea cu privire la leasing, nr. 59 din 28.04.2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 429 din 08.07.2005.

16. Legea privind contractele de credit pentru consumatori nr. 202 din 12.07.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 191-197 din 06.09.2013 (în vigoare din 06.03.2014).

17. Legea cu privire la investițiile în activitatea de întreprinzător nr. 81-XV din 18.03.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 64-66/344.

18. Legea cu privire la tariful vamal nr. 1380-XIII din 20.11.1997. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Ediție specială din 01.01.2007.

19. Legea privind instituțiile financiare nr. 550-XIII din 21.07.1995. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-81 din 13.05.2011.

20. Legea privind protecția consumatorilor nr.105-XV din 13.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 126-131/507.

21. Martin C. Privire generală asupra obiectului contractului de leasing: realități și perspective. În: „Revista Națională de Drept,” 2005, nr. 4, p. 31-37.

22. Martin C. Reglementarea juridică a leasingului financiar în Republica Moldova. În: „Revista Națională de Drept,” 2005, nr. 12.

23. Ordinul Ministerului Finanțelor cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Standardelor Naționale de Contabilitate și a Comentariilor nr. 118 din 06.08.2013.

24. Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova. Hotărâre „Cu privire la examinarea de către instanțele judecătorești a litigiilor izvorâte din raporturile de leasing financiar,” nr. 7 din 17 noiembrie 2014.

## RĂSPUNDEREA POLITICĂ A ȘEFULUI DE STAT

**Gheorghi TATARU,**  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### RÉSUMÉ

*Dans cet article, l'auteur propose d'étudier l'institution de la responsabilité politique et surtout la responsabilité politique du chef de l'Etat. Après avoir analysé les normes constitutionnelles, il est conclu que essentiellement, ils prévoit la responsabilité constitutionnelle du chef de l'Etat combiné avec la responsabilité pénale, soit la responsabilité politique.*

**Mots-clés:** *la responsabilité, la responsabilité juridique, la responsabilité politique, le président, la suspension de ses fonctions.*

**Răspunderea politică: considerații preliminare.** Potrivit doctrinei, noțiunea de „răspundere politică” se află la intersecția a două categorii: „politică” și „etică” și cuprinde în sine următoarele aspecte: este o răspundere pentru elucidarea oportună și formularea concretă a problemelor existente sau presupuse; o răspundere pentru deciziile luate; o răspundere pentru „imaginea însăși a puterii”. Sfera de aplicare a acestei forme de răspundere este activitatea politică [13, p. 197].

Analizând această categorie din punctul de vedere al interacțiunii politicii cu dreptul, cercetătorii [13, p. 197-198] susțin că pentru răspunderea politică nu există temeuri ca atare, aceasta fiind, întâi de toate, o constrângere nejuridică, determinată de necorespunderea viziunilor ce țin de realizarea politicii de stat. Respectiv, forma dată de răspundere poate fi aplicată ca mijloc de soluționare a conflictelor politice sau de atingere a consensului între adepții diferitelor forțe politice.

Vorbind despre răspunderea statului, în general, cercetătorul N. Savin susține că răspunderea politică a acestui subiect presupune o răspundere a organelor de stat și a demnitarilor față de popor, populație pentru necorespunderea activității încrederii acordate [22, p. 64].

Dezvoltând instituția răspunderii politice, N. M. Kolosova consideră că aceasta trebuie înțeleasă ca o răspundere a puterii față de societate pentru realizarea obligațiilor, promisiunilor și a programelor asumate. Se are în vedere conducerea eficientă a statului, care să asigure progresul economic al acesteia, precum și în sfera moral-spirituală, socială și altele. În afară de aceasta, presupune îndeplinirea și realizarea practică a scopurilor proclamate, darea de seamă periodică asupra activității desfășurate, reacționarea la problemele cetățenilor, comunicarea cu aceștia, recunoașterea greșelilor admise, corijarea lor activă etc. Cu alte cuvinte, răspunderea politică este răspunderea pentru exercitarea necorespunzătoare, inadecvată a prerogativelor și atribuțiilor de putere, care au fost primite de la popor ca unica sursă a puterii [18, p. 16].

Concretizând, unii cercetători români afirmă că răspunderea politică este proprie Parlamentului, parlamentarilor, partidelor politice reprezentate în Parlament și decurge din fapte prin care sunt încălcate regulile politice extrajuridice și conduce la suportarea unor sancțiuni extrajuridice precum: ostilitatea populației manifestată prin mitinguri, demonstrații, marșuri de protest; ostilitatea presei, scăderea credibilității dovedită de sondajele de opinie; pierderea alegerilor etc. [7, p. 186].

Deci, după cum se poate observa, se tinde spre delimitare strictă între răspunderea politică și răspunderea juridică. Unele preocupări în acest sens pot fi atestate chiar din perioada interbelică în doctrina românească. Bunăoară, A. Teodorescu, în legătură cu situația de atunci a miniștrilor, vorbea despre două feluri de responsabilități: a) o responsabilitate a cărei condițiuni și consecințe nu sunt reglementate de lege – fiind extralegală sau politică; b) o responsabilitate legală, care poate fi, la rândul său, penală sau numai civilă [11, p. 126].

În prezent însă, în condițiile în care teoria răspunderii a evoluat foarte mult, se susține că tradiționala răspundere politică este, de fapt, tot o formă a răspunderii juridice, o instituție a dreptului constituțional (în cazul parlamentarilor), respectiv a dreptului administrativ (în cazul Președintelui Republicii și al miniștrilor) [1, p. 138; 6, p. 328].



Studii ample axate pe problema delimitării răspunderii politice de răspunderea juridică pot fi atestate în doctrina rusească, mai ales în contextul fundamentării teoriei răspunderii constituționale. În acest sens, cercetătoarea N. M. Kolosova [19, p. 58] opinează că o măsură a răspunderii politice constă în demiterea de la putere a acelor persoane care nu-și îndeplinesc atribuțiile funcționale în modul corespunzător, dar în a căror acțiuni (fapte) nu se întrunesc elementele delictului constituțional. În caz contrar, nu va constitui răspundere politică, ci constituțională.

Prin urmare, ar fi cazul să precizăm în context, că în doctrina juridică deja de câteva decenii este polemizată intens natura juridică a răspunderii reglementate de Constituție ca lege supremă, aceasta fiind văzută fie ca o *răspundere politică* (extrajuridică), fie ca o *răspundere constituțională* – formă distinctă de răspundere juridică. De aici și interesul constant al teoreticienilor în vederea delimitării răspunderii constituționale de cea politică. Presupunem că unele reflecții la acest subiect ar aduce lumină și în problematica abordată de noi.

Inițial însă precizăm că în cea mai mare parte, cercetătorii contemporani recunosc caracterul politic al răspunderii constituționale, dar nu o identifică cu răspunderea politică [24, p. 186-187; 23, p. 188-189; 25, p. 47; 2, p. 148; 16, p. 72].

Bunăoară, prof. V. A. Vinogradov afirmă că răspunderea constituțională are un conținut politic, iar măsurile sale – caracter politic, datorită faptului că dreptul constituțional reglementează în principal relații politice. Astfel, răspunderea constituțională exercită o influență politico-juridică asupra subiecților ce au comis delikte constituționale, fiind o metodă de reglementare a relațiilor sociale [15, p. 3]. Aplicarea măsurilor de răspundere constituțională întotdeauna presupune survenirea unor consecințe politice nefavorabile pentru subiectul ce s-a comportat inadecvat în sfera constituțională [14, p. 36]. Totodată, autorul susține că principala distincție între răspunderea constituțională și cea politică rezidă în temeiurile survenirii acesteia. Astfel, dacă posibilitatea survenirii consecințelor nefavorabile pentru un anumit subiect este prevăzută de normele dreptului constituțional pentru comportamentul acestuia ce nu corespunde normelor date, atunci o asemenea răspundere va fi constituțională [14, p. 35].

Referitor la caracterul politic al răspunderii constituționale, N. M. Kolosova [17, p. 86] consideră că aceasta are doar uneori un caracter politic pronunțat și, astfel, se apropie mult de răspunderea politică, în ceea ce privește subiecții, temeiurile survenirii ei și consecințele negative pe care le generează. Distincția dintre cele două categorii constă în faptul că răspunderii politice nu-i sunt proprii trăsăturile răspunderii juridice, care intervine în cazurile de încălcare a normelor juridice, acestea fiind caracteristice doar răspunderii constituționale ca formă distinctă a răspunderii juridice.

În context, autorul I. A. Kraveț [20, p. 410] menționează că răspunderea constituțională survine doar pentru comiterea ilicitului constituțional. În schimb, răspunderea politică survine în rezultatul pierderii de către anumiți miniștri sau de către guvern în întregime a încrederii parlamentarilor. În acest caz, drept temei al răspunderii politice servește activitatea inadecvată a subiecților și nu comiterea de fapte ilegale. În același timp, cele două forme de răspundere se deosebesc și prin scopul pe care îl urmăresc. Răspunderea politică urmărește înlăturarea necorespunderii între politica promovată de Guvern sau de unii miniștri și cea a majorității deputaților din Parlament, iar răspunderea constituțională are menirea de a preveni și contracara încălcarea legalității și a ordinii constituționale [20, p. 411-412].

Faptul că există multe tangențe între cele două forme de răspundere, face uneori dificilă delimitarea dintre ele. Bunăoară, demiterea din funcție poate fi atât o măsură a răspunderii constituționale, cât și o măsură a răspunderii politice. În acest sens, în studiile de specialitate adesea este exemplificat cazul dizolvării Guvernului, care poate fi atât o măsură de răspundere constituțională, când survine pentru exercitarea inadecvată a obligațiilor, dar și o măsură politică, când acesta își dă demisia din proprie inițiativă [17, p. 86] (considerată de unii autori [26, p. 42-43] drept o procedură orientată spre soluționarea crizei politice din stat).

În acest caz, potrivit cercetătorilor, este important nu numai de a găsi deosebirile dintre răspunderea constituțională și cea politică, ci și de a determina prezența sau absența acestora în fiecare caz concret [19, p. 63].

În opinia prof. V. O. Lucin, răspunderea politică predetermină caracterul răspunderii constituționale. În același timp, autorul respinge teza conform căreia răspunderea juridică (respectiv, cea constituțională) are un rol subordonat față de răspunderea politică [21, p. 281]. Fiind consacrată în Constituție, răspunde-

rea capătă un caracter autonom și prioritate, deja fiind imposibil de a o plasa în subordonare față de acea răspundere care nu dispune de perfectare juridică. Mai mult ca atât, oricare răspundere politică, dacă ea are anumite tangențe cu Legea Supremă, nu poate să contravină sau să existe în pofida răspunderii constituționale. Recunoașterea constituțională a răspunderii politice sporește potențialul regulativ al acesteia și rolul său în ordonarea relațiilor sociale. De aceea, nu se poate admite confruntarea și nici identificarea *de facto* a răspunderii constituționale și a celei politice [21, p. 282].

Din cele enunțate putem constata că răspunderea politică și cea constituțională sunt două instituții distincte, prima fiind de natură socială, cealaltă – juridică, cu trăsături și particularități distincte. Acest fapt este important atât sub aspect teoretic, cât și practic, deoarece facilitează identificarea acestora în cazurile concrete, în condițiile în care răspunderea politică, precum și procedurile organizaționale politice sunt destul de frecvent prezente în cadrul raporturilor juridice constituționale.

**Răspunderea politică a șefului de stat.** Constituția Republicii Moldova [3] a consacrat problemei răspunderii Președintelui două texte distincte (art. 81 și art. 89), „soluție tehnică ce – potrivit cercetărilor – a determinat o serie de consecințe sub aspectul naturii și al regimului juridic aplicabil fiecărei forme de răspundere” [6, p. 326].

Astfel, art. 81 din Constituție consacră răspunderea penală a șefului de stat:

**Art. 81 Incompatibilități și imunități** „(...) (3) *Parlamentul poate hotărî punerea sub acuzare a Președintelui Republicii Moldova, cu votul a cel puțin două treimi din numărul deputaților aleși, în cazul în care săvârșește o infracțiune. Competența de judecată aparține Curții Supreme de Justiție, în condițiile legii. Președintele este demis de drept la data rămânerii definitive a sentinței de condamnare.*”

Iar art. 89 – *răspunderea constituțională* – [10]: **Art. 89. Demiterea.** „(1) *În cazul săvârșirii unor fapte prin care încalcă prevederile Constituției, Președintele Republicii Moldova poate fi demis de către Parlament cu votul a două treimi din numărul deputaților aleși. (2) Propunerea de demitere poate fi inițiată de, cel puțin, o treime din deputați și se aduce neîntârziat la cunoștința Președintelui Republicii Moldova. Președintele poate da Parlamentului și Curții Constituționale explicații cu privire la faptele ce i se impută.*”

Referitor la aceasta din urmă, în majoritatea studiilor se subliniază că art. 89 din Constituție reglementează *răspunderea politică* a Șefului de stat. Mai mult, în doctrina dreptului administrativ, aceasta este denumită și *răspundere administrativ-disciplinară* [6, p. 328].

Desigur, pot fi întâlnite și alte opinii. Bunăoară, în doctrina dreptului constituțional [12, p. 230] se susține că nu se poate vorbi de caracterul exclusiv politic al răspunderii reglementate de art. 89 din Constituție. Această formă de răspundere este denumită astfel pentru a o deosebi de răspunderea penală, pentru că urmările acesteia sunt, de fapt, politico-juridice [9, p. 529; 8, p. 889].

Deci se poate constata că una și aceeași instituție este abordată relativ diferit în doctrinele celor două ramuri de drept. Moment ce poate fi dedus nu doar din terminologia folosită, dar și din calificarea temeiurilor ce stau la baza răspunderii. În acest sens, doctrinarii administrativiști susțin că faptele pentru care se declanșează răspunderea politică, ca natură juridică, pot fi calificate ca *abateri administrative* [6, p. 332] (de unde și denumirea de *răspundere administrativ-disciplinară* – s.n.).

*Per a contrario*, constituționaliștii sunt de părerea că procedura de demitere a șefului statului se poate declanșa numai pentru încălcarea prevederilor Constituției. Cu alte cuvinte, încălcarea unor norme juridice, inferioare Constituției nu pot constitui un motiv pentru declanșarea procedurii de demitere a șefului statului [5, p. 193].

Deși textul constituțional nu menționează nimic în acest sens, aceiași autori presupun că Legiuitorul Constituant a avut în vedere, în mod deosebit, acele prevederi referitoare la suveranitatea, simbolurile și limba de stat, la principiul separației puterilor în stat, la pluralismul politic, la drepturile și libertățile fundamentale cetățenești, la limitele revizuirii Constituției, la independența judecătorilor etc. [5, p. 193-194].

În același context, alți autori susțin că comiterea unei fapte grave de încălcare a Constituției nu trebuie confundată cu neexercitarea sau exercitarea într-un anumit mod a unor atribuții pe care șeful statului le poate îndeplini în mod facultativ, având deplina libertate de alegere [1, p. 139].

Cel puțin, doar în baza celor menționate, înclinăm spre poziția constituționaliștilor, întrucât însăși Legea Fundamentală stipulează expres că demiterea Șefului de stat este posibilă în cazul comiterii de către acesta *a unor fapte prin care încalcă prevederile Constituției*, ceea ce exclude din start calificarea acestora ca delikte administrative, după cum propun administrativiștii.

Cu mult mai complicată în acest context este clarificarea naturii juridice sau politice a răspunderii Șefului de stat. După cum am enunțat ceva mai sus, dificultatea în acest caz constă în faptul că unii cercetători o califică ca răspundere politică, în timp ce alții argumentează ideea că este o răspundere constituțională (deci juridică). Desigur, o anumită notă politică există, întrucât majoritatea raporturilor constituționale sunt politice, nefiind deci logică negarea acestui fapt. Cu toate acestea, suntem de părerea că instituția demiterii Președintelui republicii, reglementată în art. 89 din Constituție, este o răspundere constituțională, cel puțin, din câteva considerente: faptele pentru care poate interveni (temeiurile), instanța competentă (Parlamentul, inclusiv Curtea Constituțională prin intermediul avizului său consultativ) și sediul materiei (Constituția).

O situație distinctă este proprie instituției similare din România. Astfel, în plan comparat, art. 95 din Constituția României revizuită [4] prevede *suspendarea din funcție, urmată de sancțiunea demiterii prin referendum* [1, p. 138; 6, p. 328]. Prin urmare, regimul răspunderii politice a Președintelui României este conturat de procedura acesteia, adică de inițiativa parlamentară, de poziția autorității ce exercită jurisdicția constituțională și, în final, de votul poporului [6, p. 328].

În opinia noastră, anume votul poporului este elementul principal care permite calificarea demiterii Șefului de stat ca *răspundere politică*. În același timp, până la exprimarea acestuia prin intermediul referendumului, adică *suspendarea din funcție* propriu-zisă este o răspundere constituțională, căreia îi sunt proprii toate trăsăturile răspunderii juridice.

În fine, după cum art. 81 din Constituție reglementează răspunderea constituțională și penală a șefului de stat, la fel și art. 89 prevede răspunderea constituțională urmată de răspunderea politică a acestuia (forme de răspundere care nu se exclud reciproc).

#### BIBLIOGRAFIE

1. Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. I. București: All Beck, 2003.
2. Baltag D. Teoria răspunderii juridice: aspecte doctrinare, metodologice și practice. Teză de doctor habilitat în drept, Chișinău, 2008.
3. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificări și completări până la 20 septembrie 2006).
4. Constituția României din 21 noiembrie 1991 (revizuită). În: Monitorul Oficial al României, 21.11.1991, nr. 233. Republicată în Monitorul Oficial al României, 31.10.2003, nr. 767.
5. Curpă V. S. Tratat de drept constituțional român. Vol. II. Bacău: Rovimed Publishers, 2011, 878 p.
6. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I. București: All Beck, 2001.
7. Mitroi G. C., Motica R. I. Fundamentele dreptului. Optima justiția. București: Editura All Beck, 1999, 192 p.
8. Muraru I., Tănăsescu E. S. Constituția României: comentariu pe articole. București: C.H. Beck, 2008. 1508 p.
9. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția a X-a. București: Lumina Lex, 2002.
10. Tataru Gh. Răspunderea constituțională a șefului de stat: argumente și particularități. În: Asigurarea ordinii publice și protecția drepturilor omului în timpul manifestațiilor cu caracter de masă, materialele conferinței științifico-practice din 9 decembrie 2015, Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport. Chișinău, 2016.
11. Teodorescu A. Tratat de drept administrativ. Vol. II. București: Institutul de arte grafice, ed. Marvan, 1935, 384 p.
12. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Drept constituțional și instituții politice. Vol. II, ediția a III-a. Iași: Cugetarea, 1999.
13. Боголейко А. М. Соотношение конституционно-правовой и политической ответственности. В: «Теоретико-методологические и конституционные основы развития системы права Республики Беларусь: сборник статей». Серия «Гуманитарные науки», Белорусский государственный университет. Минск: «Право и Экономика», 2011, с. 197-204.
14. Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование./ Диссертация на соискание ученой степени доктора юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2005.

15. Виноградов В. А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность. В: «Конституционное и муниципальное право», № 1/2003.

16. Денчук Е. Конституционный строй Республики Молдова и Украины (сравнительно-правовой анализ). Кишинэу: И.П.Ф. Центр. Тип., 2005.

17. Колосова Н. М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности. В: «Государство и Право», № 2/1997.

18. Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. Москва: «Городец», 2000.

19. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура./ Диссертация доктора юридических наук: 12.00.02, Москва, 2006.

20. Кравец И. А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. Санкт-Петербург: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004.

21. Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. Москва: Юнити-Дана, 2002.

22. Савин В. Н. Ответственность государственной власти перед обществом. В: «Государство и Право», 2000, nr. 12.

23. Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Харьков: «Факт», 2000.

24. Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционное право Украины. Харьков: Издательский дом «Райдер», 2003.

25. Токаренко В. А. Юридическая ответственность (вопросы теории). Кишинев: Типография Сириус, 2002.

26. Шон Д. Т. Конституционная ответственность. В: «Государство и Право», № 7/1995.

# ASPECTE CONCEPTUALE PRIVIND ACCIDENTELE DE MUNCĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Alina PLEȘCA,**  
*doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova*

## SUMMARY

*The following article deals with some issues concerning the safety and health at work. Here, it has been mentioned the spheres of action with regard to the state policy in the area of the safety and health at work, which aims to prevent the accidents and affections resulted at the workplace. Also, the obligations imposed to the employer in order to guarantee the safety and health at work.*

*Likewise were examined some aspects dealing with: definitions for the notion of the accidents at work; conditions to be met when qualifying the accidents at work; importance of the qualification of the accidents at work when determining the conditions that has to be communicated, researched and registered, and the establishment of the legal liability for those responsible for this actions and the compensations for those found guilty.*

Accidentele de muncă reprezintă o povară pentru sistemele de protecție socială publice și private și necesită un răspuns integrat, coordonat și strategic în elaborarea politicilor comunitare și naționale.

Prevenirea accidentelor de muncă presupune continuarea activității de creare a cadrului organizatoric adecvat instrumentelor juridice și tehnice necesare eficientizării activității de protecție a muncii.

Potrivit art. 16, alin. (1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, [1] respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului. Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială.

Dreptul la protecția muncii este garantat prin dispozițiile Constituției Republicii Moldova. Potrivit art. 43, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova [1], salariații au dreptul la protecția muncii.

Convenția OIM nr. 155 referitoare la securitatea și igiena muncii și mediul de muncă (ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr.755-XIV din 24.12.1999) [2], art. 4, alin. (1) și (2), stabilește „orice membru va trebui, în limita condițiilor și practicii naționale și în consultare cu organizațiile de patroni și muncitori cele mai reprezentative, să definească, să pună în aplicare și să reexamineze periodic o politică națională coerentă în domeniul securității, igienei muncii și a mediului de muncă. Această politică va avea ca obiectiv prevenirea accidentelor și afecțiunilor aduse sănătății, care rezultă din muncă, sunt legate de muncă sau survin în cursul muncii, reducând la minimum cauzele riscurilor inerente în mediul de muncă, în măsura în care aceasta este rezonabilă și practic realizabilă.”

Potrivit art. 4 din Legea securității și sănătății în muncă nr. 186/10.07.2008 [3], „politica Statului în domeniul securității și sănătății în muncă se elaborează și se reexaminează cu consultarea patronatelor și sindicatelor, ținându-se cont de reglementările internaționale. Art. 5 stabilește sferile de acțiune ale politicii statului în domeniul securității și sănătății în muncă. Politica statului în domeniul securității și sănătății în muncă include următoarele sfere de acțiune, în măsura în care ele afectează securitatea și sănătatea lucrătorilor, mediul de lucru:

a) conceperea, încercarea, alegerea, înlocuirea, instalarea, amenajarea, utilizarea și întreținerea componentelor materiale ale muncii (locurile de muncă, mediul de lucru, uneltele, mașinile și materialele, substanțele și agenții chimici, fizici și biologici, procedeele de lucru);

b) legăturile care există între componentele materiale ale muncii și persoanele care execută sau supervizează munca, precum și adaptarea mașinilor, materialelor, timpului de muncă, organizării muncii și procedeele de lucru la capacitățile fizice și mintale ale lucrătorilor;

c) instruirea, inclusiv instruirea periodică, calificarea și motivația lucrătorilor care participă, cu un titlu sau altul, la atingerea nivelurilor suficiente de securitate și sănătate în muncă;

d) comunicarea și cooperarea în domeniul securității și sănătății în muncă la toate nivelurile, de la nivelul grupului de lucru, nivelul unității și până la nivelul național.

Statul este preocupat de asigurarea securității și sănătății în muncă și este responsabil de elaborarea politicilor în domeniu, în scopul prevenirii îmbolnăvirilor ca urmare a prestării muncii (boală profesională) sau ca urmare a producerii accidentelor de muncă.

Normele imperative ale Legii securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008 [3], stabilesc: angajatorul trebuie să asigure condiții pentru ca fiecare lucrător să primească o instruire suficientă, adecvată, teoretică și practică în domeniul securității și sănătății în muncă, în special, sub formă de informații, instrucțiuni și/sau lecții:

- a) la angajare, care include instruirea introductiv-generală și instruirea la locul de muncă;
- b) în cazul schimbării locului de muncă, transferului sau permutării;
- c) la introducerea unui nou echipament de lucru sau la modificarea echipamentului de lucru existent;
- d) la introducerea oricărei noi tehnologii sau proceduri de lucru;
- e) la executarea unor lucrări speciale.

Asigurarea celor mai bune condiții pentru desfășurarea procesului de muncă, apărarea vieții, a integrității corporale și a sănătății salariaților și a altor persoane participante la procesul de muncă este scopul protecției muncii.

Instruirea lucrătorilor în domeniul securității și sănătății în muncă trebuie să fie:

- a) adaptată în funcție de evoluția riscurilor profesionale sau de apariția unor riscuri noi;
- b) periodică și pe măsura necesității.

Dorim să menționăm importanța deosebită a instruirii salariaților, care constituie un element principal în asigurarea securității și sănătății în muncă.

**Noțiuni privind accidentele de muncă.** În dicționarul explicativ al limbii române [4] găsim următoarea definiție a accidentului, ca fiind eveniment fortuit, imprevizibil, care întrerupe mersul normal al lucrurilor (provocând avarii, răni, mutilări sau chiar moartea). Noțiunea de *accident de muncă* este atribuită unui proces de muncă și implică în mod obligatoriu prezența omului, în calitate de executant. Potrivit pct. 2 din Regulamentul privind modul de cercetare a accidentelor de muncă, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1361 din 22 decembrie 2005 [5] (în continuare Regulament), accidentele se clasifică în: *accidente de muncă* și *accidente în afara muncii*.

Potrivit pct. 3 din Regulament [5], prin *accident de muncă* se înțelege un eveniment care a produs vătămarea violentă a organismului salariatului (leziune, stres psihologic, electrocutare, arsură, degerare, asfixiere, intoxicație acută, leziuni corporale provocate de insecte și animale, de calamități naturale etc.), ca urmare a acțiunii unui factor de risc (însușire, stare, proces, fenomen, comportament) propriu unui element al sistemului de muncă (executant, sarcini de muncă, mijloace de producție, mediu de muncă) și care a condus la pierderea temporară sau permanentă a capacității de muncă ori la decesul salariatului, survenit:

- a) în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu;
- b) înainte de începerea sau după încetarea lucrului, când salariatul se deplasează de la intrarea în incinta întreprinderii, instituției, organizației (în continuare - unitate) până la locul de muncă și invers, își schimbă îmbrăcămintea personală, echipamentul individual de protecție și de lucru și invers, preia sau predă locul de muncă și mijloacele de producție;
- c) în timpul pauzelor stabilite, când salariatul se află pe teritoriul unității sau la locul său de muncă, precum și în timpul frecventării încăperilor sanitaro-igienice sau auxiliare;
- d) în timpul deplasării de la domiciliu la lucru și invers, cu transportul oferit de unitate, în modul stabilit, precum și în timpul îmbarcării sau debarcării din acest mijloc de transport;
- e) în timpul deplasării de la unitatea în care este încadrat salariatul, până la locul de muncă, organizat în afara teritoriului unității, sau până la o altă unitate, și invers, pentru îndeplinirea unei sarcini de muncă sau a obligațiilor de serviciu, în timpul util pentru aceasta și pe traseul stabilit al deplasării, indiferent de modul de deplasare sau mijlocul de transport utilizat;
- f) în cadrul participării la acțiuni culturale, sportive sau la alte activități organizate de unitate în baza ordinului sau dispoziției emise de angajator;
- g) în cadrul acțiunii întreprinse din proprie inițiativă pentru prevenirea sau înlăturarea unui pericol ori pentru salvarea altui salariat de la un pericol în circumstanțele specificate la lit. a), b), c), d) și f) ale prezentului punct;



h) în timpul instruirii de producție sau practicii profesionale în bază de contract încheiat între angajator și instituția de învățământ, între angajator, elevi și studenți.

În conformitate cu pct. 4 din Regulament [5], prin *accident în afara muncii* se înțelege un eveniment care a provocat vătămarea violentă a organismului salariatului, chiar dacă s-a produs în timpul de muncă al acestuia, la locul de muncă sau pe teritoriul unității, în condiții neprevăzute la punctul 3 din prezentul Regulament, cauza directă a căruia este determinată de fapte ce nu au legătură cu îndeplinirea sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu (joacă, încăierare, automutilare intenționată, sinucidere, cazuri de boală latentă și moarte naturală, folosire a mijloacelor de producție în scopuri personale fără permisiunea angajatorului sau conducătorului, comitere a unui furt din avutul unității, angajatorului persoană fizică și altele de acest gen). Activitățile, actele sau faptele menționate în prezentul punct trebuie să fie confirmate prin documente corespunzătoare.

Potrivit Legii nr. 319 din 2006 [6], privind securitatea și sănătatea în muncă din România, vătămarea violentă a organismului, precum și intoxicarea acută profesională, care are loc în timpul procesului de muncă sau în îndeplinirea îndatoririlor de serviciu și care provoacă incapacitate temporară de muncă cel puțin 3 zile, invaliditate ori deces.

Astfel, pentru a putea califica accidentul, ca *accident de muncă*, acesta trebuie să se producă într-un moment și loc în care activitatea persoanei încadrate în muncă să se înscrie în raporturile ce se stabilesc în executarea atribuțiilor prevăzute în contractul de muncă, adică persoana să execute o sarcină de muncă.

Din noțiunea accidentului de muncă, definită în Regulament, desprindem că, pentru ca un accident să fie calificat ca accident de muncă, trebuie să fie întrunite următoarele condiții:

- vătămarea violentă a organismului;
- timpul și locul producerii accidentului;
- calitatea celui accidentat.

Vătămarea organismului presupune o lezare a integrității anatomice, care conduce la anularea sau diminuarea uneia sau a mai multor funcții fiziologice. De remarcat că, din noțiunea accidentului de muncă, constatăm că și stresul psihologic este considerat accident de muncă pentru situațiile ce țin de lezarea competenței psihice a organismului.

Timpul este următorul element caracteristic accidentului de muncă, deoarece vătămarea care are loc:

- în timpul îndeplinirii sarcinii de muncă sau obligațiilor de serviciu;
- înainte de începerea sau după încetarea lucrului, când salariatul se deplasează de la intrarea în incinta întreprinderii, instituției, organizației până la locul de muncă și invers, își schimbă îmbrăcămintea personală, echipamentul individual de protecție și de lucru și invers, preia sau predă locul de muncă și mijloacele de producție;
- în timpul pauzelor stabilite, când salariatul se află pe teritoriul unității sau la locul său de muncă, precum și în timpul frecventării încăperilor sanitaro-igienice sau auxiliare;
- în timpul deplasării de la domiciliu la lucru și invers, cu transportul oferit de unitate, în modul stabilit, precum și în timpul îmbarcării sau debarcării din acest mijloc de transport;
- în timpul deplasării de la unitatea în care este încadrat salariatul, până la locul de muncă, organizat în afara teritoriului unității, sau până la o altă unitate, și invers, pentru îndeplinirea unei sarcini de muncă sau a obligațiilor de serviciu, în timpul util pentru aceasta și pe traseul stabilit al deplasării, indiferent de modul de deplasare sau mijlocul de transport utilizat;
- în cadrul participării la acțiuni culturale, sportive sau la alte activități organizate de unitate în baza ordinului sau dispoziției emise de angajator;
- în cadrul acțiunii întreprinse din proprie inițiativă pentru prevenirea sau înlăturarea unui pericol ori pentru salvarea altui salariat de la un pericol în circumstanțele specificate la literele a), b), c), d) și f) ale prezentului punct;
- în timpul instruirii de producție sau practicii profesionale în bază de contract încheiat între angajator și instituția de învățământ, între angajator, elevi și studenți.

La fel și locul în care se produce acest accident constituie un element determinant în clasificarea accidentelor de muncă.

În opinia autorilor Sanda Ghimpu și Alexandru Țiclea [7] nu va fi considerat accident de muncă accidentul suferit de acela care, chiar dacă se află pe traseul normal, a consumat, de exemplu, băuturi alcoolice sau droguri, întrucât el în mod deliberativ, conștient și-a asumat răspunderea consumând asemenea substanțe.

Următorul element constituie calitatea persoanei, deoarece se consideră accident de muncă, situația în care victima a fost accidentată prin participarea la procesul de muncă. Din dispozițiile legale desprindem următoarele categorii:

- persoane angajate prin contract de muncă sau orice altă formă legală;
- elevi, studenți și ucenici, în timpul efectuării practicii de producție.

Clasificarea accidentelor de muncă are o importanță deosebită, pentru determinarea condițiilor în care acestea trebuie comunicate, cercetate și înregistrate. La fel, o importanță deosebită pentru clasificarea accidentelor de muncă constă și stabilirea răspunderii juridice a celor vinovați de producerea lor și a despăgubirilor pentru persoanele vinovate.

Potrivit pct. 5 din Regulament [5], accidentele de muncă și accidentele în afara muncii (în continuare - accidente) se divizează în trei tipuri:

a) accident care produce incapacitate temporară de muncă - eveniment ce a provocat pierderea parțială sau totală de către salariat a capacității de muncă pentru un interval de timp de, cel puțin, o zi, cu caracter reversibil după terminarea tratamentului medical, confirmată de instituția medicală în modul stabilit;

b) accident grav - eveniment care a provocat vătămarea gravă a organismului salariatului, confirmată de instituția medicală în modul stabilit;

c) accident mortal - eveniment care a cauzat, imediat sau după un anumit interval de timp de la producerea lui, decesul salariatului, confirmat de instituția de expertiză medico-legală în modul stabilit.

Spre deosebire de situațiile menționate, în cazul decesului este afectată nu numai integritatea organismului și capacitatea de muncă, ci însăși viața. Accidentul mortal este accidentul cu consecință maximă.

Accidentele de muncă sunt clasificate și în funcție de numărul persoanelor accidentate. Potrivit pct. 6 din Regulament [5], accidentele se clasifică în:

a) accident individual, în urma căruia este afectat un singur salariat;

b) accident colectiv, în urma căruia sunt afectați, în același timp, în același loc și din aceeași cauză, minimum doi salariați.

Autorul român Ion Traian Ștefănescu [8] califică *accidentele de muncă*, în raport cu urmările produse și cu numărul persoanelor accidentate: *accident care produce incapacitate temporară de muncă* de, cel puțin, 3 zile calendaristice consecutive; *accident care produce invaliditate*; *accident mortal* (inclusiv când decesul intervine după un interval de timp, dacă acesta este confirmat, în baza unui act medico-legal, ca fiind cauzat urmare a accidentului suferit); *accident colectiv*, când sunt accidentate, cel puțin, trei persoane în același timp și din aceeași cauză, în cadrul aceluiași eveniment.

**În concluzie**, dorim să remarcăm că, în definiția noțiunii *accident de muncă* este instituită posibilitatea de a califica vătămarea violentă a organismului, fiind provocată de stresul psihologic. Considerăm această concepție necesară, deoarece problemele emoționale, care apar în urma relațiilor tensionate la locul de muncă, constituie condiții determinate, care conduc de cele mai dese ori la pierderea capacității de muncă. În definiție găsim elementul de *stres psihologic* și considerăm necesar stabilirea modalității de determinare a *stresului psihologic* în Regulament.

Din definiția accidentului de muncă deducem următoarele elemente necesare pentru calificarea accidentului de muncă:

- vătămarea violentă a organismului;
- timpul și locul producerii accidentului;
- calitatea persoanei.

Întrunirea cumulativă a acestor elemente, servește drept temei de calificare a accidentului de muncă. Dorim să remarcăm că lipsa unui element implică posibilitatea calificării evenimentului produs ca fiind accident de muncă. Mai mult ca atât, din definiția accidentului de muncă, remarcăm că nu orice vătămare a organismului este calificată ca fiind accident de muncă, ci doar cea care a condus la pierderea

temporară sau permanentă a capacității de muncă ori la decesul salariatului. Considerăm ca necesară reglementarea mai detaliată a acestui aspect, deoarece există cazuri când, ulterior, această vătămare a organismului produsă în timpul unui accident de muncă poate provoca consecințe pe viitor asupra sănătății salariatului.

Convenția OIM nr.155 referitoare la securitatea și igiena muncii și mediul de muncă (ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 755-XIV din 24.12.1999 ) [2], art. 4, alin. (1) și (2), impune fiecărui membru, în limita condițiilor și practicii naționale și în consultare cu organizațiile de patroni și muncitori cele mai reprezentative, să definească, să pună în aplicare și să reexamineze periodic o politică națională coerentă în domeniul securității, igienei muncii și a mediului de muncă. Această politică va avea ca obiectiv prevenirea accidentelor și afecțiunilor aduse sănătății, care rezultă din muncă, sunt legate de muncă sau survin în cursul muncii, în scopul reducerii la minimum cauzele riscurilor inerente în mediul de muncă, în măsura în care aceasta este rezonabilă și practic realizabilă.”

Statul este preocupat de asigurarea securității și sănătății în muncă și este responsabil de elaborarea politicilor în domeniu, în scopul prevenirii îmbolnăvirilor ca urmare a prestării muncii (boală profesională) sau ca urmare a producerii accidentelor de muncă.

Autoritatea competentă este obligată să prevadă măsuri de cercetare și sancțiuni corespunzătoare în conformitate cu legislația națională în vigoare.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, disponibil la Moldlex.
2. Convenția O.I.M nr.155 referitoare la securitatea și igiena muncii și mediului de muncă, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 755-XIV din 24.12.1995, disponibil la Moldlex.
3. Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008, disponibil la Moldlex.
4. Iorgu Iordan. Dicționarul explicativ al limbii române, ediția a II-a. București, 1998.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.1361 din 22 decembrie 2005, disponibil la Moldlex.
6. Legea nr. 319 din 2006 privind securitatea și sănătatea în muncă, disponibil la <<http://www.iprotectiamuncii.ro/legislatie-protectia-muncii/legea-319-2006>> (vizitat la 11.09.2015).
7. Sanda Ghimpu, Alexandu Țiclea. Dreptul muncii. București, 1997, pag. 374.
8. Ion Traian Ștefănescu. Dreptul muncii. București, 2002, pag. 543.

# ARMONIZAREA LEGISLAȚIEI REPUBLICII MOLDOVA CU CEA EUROPEANĂ ÎN DOMENIUL POLITICII VAMALE

**Ina MACOVEI,**  
*magistru, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The customs policy of the Republic of Moldova is an integral part of internal and external policies of the states. The customs policy aims to ensure an efficient customs control of regulation of the goods exchange on the Republic of Moldova customs territory that contributes to the solving of political and trade issues in order to protect the internal market, enhancement of the national economic development, as well as other goals stipulated by legislation. The existing borders within the European Union does not create dividing lines, does not isolate and separate, but instead become exchange bridges of values and starting point for openness and understanding, facilitating relations between European nations. The ongoing process of armonization between Moldova and the European Union imposed the development of a regulatory framework that ensures a high degree of efficiency of import/ export and thus make an important contribution to facilitating international trade.*

Armonizarea legislației Republicii Moldova cu cea a Uniunii Europene este o condiție necesară pentru aprofundarea relațiilor bilaterale. În acest sens, art. 50 al Acordului de parteneriat și cooperare între Republica Moldova și Uniunea Europeană prevede „armonizarea legislației prezente și viitoare a Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene. Republica Moldova va depune toate eforturile pentru ca legislația națională a statului să devină treptat compatibilă cu legislația Uniunii Europene”. [3, pag. 167] Având în vedere că Uniunea Europeană dispune de un sistem juridic bine definitivat și de unul dintre cele mai eficiente pe plan mondial, în condițiile supremației legislației Uniunii Europene asupra legislațiilor naționale ale statelor-membre ale UE, Republica Moldova acceptând obligația benevolă de armonizare a propriei legislații cu legislația UE își asumă responsabilitățile sporite ce includ:

- principiile și scopurile politice ale Tratatelor de bază, modificările și completările ulterioare;
- actele normative adoptate în corespundere cu Tratatul internațional și jurisprudența Curții Europene de Justiție;
- declarațiile și rezoluțiile adoptate în cadrul Uniunii Europene;
- acordurile internaționale semnate între statele-membre referitor la afacerile Uniunii Europene.

Procesul continuu de armonizare a legislației Republicii Moldova cu cea din Uniunea Europeană a impus elaborarea unui cadru normativ cu privire la procedurile simplificate de vamuire, care să asigure un grad ridicat de eficiență a operațiunilor de import/export și să aducă o contribuție importantă la facilitarea comerțului internațional.

Luând în considerare importanța deosebită a tratatelor în calitate de izvor al dreptului internațional și mijloc al cooperării, ne vom trece la principalele tratate internaționale privind înfăptuirea activității vamale, la care Republica Moldova este parte.

### **Tratate internaționale universale în cadrul Organizației Mondiale a Vămile.**

1. *Organizația Mondială a Vămile (OMV). Convenția cu privire la crearea Consiliului colaborării vamale*, încheiată la Bruxelles la 15 decembrie 1950. [6] Prin aderarea la acest instrument internațional, Republica Moldova, începând cu 28 octombrie 1994, a devenit stat-membru al OMV. Instituită în 1952, OMV este o organizație interguvernamentală independentă în domeniu vamal, misiunea căreia este consolidarea eficienței activității administrațiilor vamale prin promovarea standardelor vamale internaționale.

La moment, OMV reunește 171 de administrații vamale ale statelor naționale, care procesează aproximativ 98 % din comerțul mondial. Ca un forum al dialogului și schimbului de experiență între autoritățile vamale naționale, OMV oferă statelor-membre un șir de convenții și recomandări referitoare la diverse aspecte ale activității vamale, precum și asistență tehnică.

Este necesar de menționat că, pe parcursul ultimilor ani, Serviciul Vamal al Republicii Moldovei a obți-

nut rezultate pozitive în colaborarea cu OMV printre care se evidențiază următoarele:

- vizitele secretarului german al OMV în Republica Moldova;
- trasarea și implementarea priorităților strategice de dezvoltare a sistemului vamal al Republicii Moldova;
- includerea Serviciului vamal al Republicii Moldova în proiectele-pilot de asistență în vederea implementării standardelor-cadru ale OMV privind securitatea și facilitarea comerțului mondial din 2005 (prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova din 28.05.2007 unde a fost aprobat Planul de acțiuni pentru implementarea recomandărilor OMV în conformitate cu standardele-cadru etc.).

2. *Convenția internațională cu privire la asistența administrativă reciprocă pentru prevenirea, investigarea și reprimarea infracțiunilor vamale*, încheiată la Nairobi la 9 iunie 1977. [4] Convenția în cauză permite administrațiilor vamale ale statelor-membre să acorde asistență administrativă reciprocă (schimb de informații, efectuarea investigațiilor, schimb de experiență etc.), în scopul aplicării corecte a legislației în domeniu, prin prevenirea, investigarea și reprimarea fraudelor vamale, care prejudiciază interesele economice, comerciale, fiscale și sociale ale statelor respective. Asistența se acordă, în special, în baza cererilor reciproce de asistență.

3. *Convenția internațională cu privire la Sistemul armonizat de descriere și codificare a mărfurilor*, încheiată la Bruxelles la 14 iunie 1983. Această convenție este unul dintre principalele instrumente în domeniul facilitării comerțului internațional, având următoarele caracteristici:

- nomenclatorul de mărfuri stabilit de Convenție este aplicat de majoritatea statelor lumii; 98 % din tot comerțul internațional se efectuează în baza Convenției, care, totodată, simplifică colectarea, contrapunerea și analiza datelor statistice referitoare la comerțul internațional; [6] sistemul armonizat poate fi aplicat tuturor mărfurilor;

- documentul este multifuncțional, adică poate fi utilizat în diferite domenii:

(I) statistica comercială și de transport, (II) politica comercială, (III) regulile de origine, (IV) analiza economică, (V) monitorizarea mărfurilor supravegheate etc.

În 2008, Serviciul Vamal al Republicii Moldova a aderat la un alt tratat internațional în cadrul OMV și anume, la Convenția cu privire la admiterea temporară, adoptată la Istanbul la 26 iunie 1990, care marchează o etapă importantă în armonizarea și simplificarea procedurilor vamale.

Multiplicarea instrumentelor internaționale privind admiterea temporară complică sarcina agenților economici la nivel internațional. Convenția reunește într-un singur instrument toate facilitățile, care pot fi acordate la momentul actual cu titlu de admitere temporară și stipulează tratamentul noilor categorii de mărfuri, cărora trebuie să li se acorde facilitățile admiterii temporare.

### ***Tratate internaționale universale în cadrul Organizației Națiunilor Unite (ONU).***

1. *Convenția vamală cu privire la transportul internațional al mărfurilor sub acoperirea carnetelor TIR (Convenția TIR)*, încheiată la Geneva la 14 noiembrie 1975. [4]

2. *Convenția cu privire la contractul de transport internațional al mărfurilor pe șosele (CMR)*, încheiată la Geneva la 19 mai 1956. [5] Ambele convenții sunt destinate facilitării transporturilor internaționale de mărfuri cu vehicule rutiere, prin simplificarea și armonizarea procedurilor vamale, precum și unificarea cerințelor privind documentația respectivă.

Totodată, în anul 2008, Serviciul vamal al Republicii Moldova a realizat măsurile necesare pentru aderarea Republicii Moldova la Convenția internațională cu privire la armonizarea controalelor mărfurilor la frontiere, semnată la Geneva la 21 octombrie 1982. Ea are drept obiectiv „reducerea cerințelor legate de îndeplinirea formalităților, a numărului și a duratei controalelor”, în special, printr-o coordonare națională și internațională a procedurilor de control și a modalităților de aplicare a acestora (art. 2 al Convenției).

Principiile armonizării controalelor sunt stipulate în art. 1 al Anexei 1 la Convenție, fiind următoarele:

1. Ținând cont de dislocarea instituțiilor vamale la frontiera vamală, precum și de caracterul general de intervenire a vămii ca organ de ocrotire a normelor juridice de drept public, în măsura prevăzută de legislația în vigoare a statului, celelalte controale înfăptuite la frontieră sunt coordonate cu organul vamal teritorial în cauză.

2. În aplicarea acestui principiu este posibil ca o parte dintre aceste controale să se realizeze și în alte locuri decât la frontieră, cu condiția că procedurile utilizate să contribuie la facilitarea circulației internaționale a mărfurilor, încărcăturilor, obiectelor, valorilor.

Astfel, aderarea la convenția vizată se încadrează în eforturile Serviciului Vamal al Republicii Moldova de a asigura implementarea principiului „ghișeului unic” la punctele de trecerea frontierei de stat.

**Tratate internaționale regionale.** *Protocolul privind asistența reciprocă între autoritățile administrative în materie vamală al Acordului de parteneriat și cooperare dintre Comunitatea Europeană și statele sale membre*, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 28 noiembrie 2008 în Consiliul Regional de Cooperare, *Acordul de cooperare pentru prevenirea și combaterea infracționalității transfrontaliere (SECI)*, semnat la București, România, la 26 mai 1999.

**Comunitatea Statelor Independente (CSI).**

1. *Acordul privind colaborarea și ajutorul reciproc în probleme vamale, semnat la Moscova la 15 aprilie 1994.* [1]

2. *Organizația pentru democrație și dezvoltare economică – GUAM* (Georgia, Ucraina, Azerbaidjan, Moldova). *Acordul cu privire la asistență reciprocă și cooperare în domeniul vamal între guvernele statelor-participante la GUAM*, semnat la Ialta, la 4 iulie 2003. [2] Aceste tratate internaționale regionale urmăresc scopul, ca și Convenția de la Nairobi în cadrul OMV, și anume – acordarea asistenței administrative reciproce în scopul aplicării corecte a legislației vamale. În special, prin prevenirea, investigarea și combaterea infracțiunilor și contravențiilor vamale. Mijlocul de bază al asistenței reciproce este schimbul de informații.

**Tratate internaționale bilaterale cu privire la cooperare și asistență reciprocă în domeniul vamal.**

Astfel de tratate sunt încheiate (la nivel interstatal, interguvernamental sau interdepartamental) cu 21 de state, și anume: Ucraina, Rusia, Belarus, Kîrgîzstan, Armenia, Uzbekistan, Azerbaidjan, România, Turcia, Polonia, Bulgaria, Lituania, Italia, Albania, Israel, Croația, Macedonia, Regatul Țărilor de Jos, Slovacia, Republica Elenă, Ungaria, dintre care doar 3 n-au intrat în vigoare (cu Lituania, Croația, Republica Elenă). Sunt gata pentru semnare acordurile cu Muntenegru, Republica Bosnia și Herțegovina. Negocierile asupra proiectelor acordurilor similare au fost inițiate cu Republica Franceză, Regatul Belgiei, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, Irlanda, Canada, Republica Portugheză, SUA, Germania, Republica Cehă și alte state. De menționat, că tratatele multilaterale și bilaterale, în spațiu, sunt încheiate și asupra altor direcții ale activității vamale, cum ar fi: schimbul de diplomație statică, modalitatea de tranzit, controlul vamal al valorilor culturale etc. Cooperarea vamală prin intermediul altor structuri internaționale pe lângă organizațiile internaționale menționate, cooperarea vamală multilaterală și bilaterală se realizează prin intermediul altor structuri internaționale.

**Obiectivul armonizării și asimilării legislației** Republicii Moldova cu cea a Uniunii Europene constă în crearea în țară a unui mediu de drept care ar fi favorabil atât persoanelor fizice cât și juridice, aplicabil atât eurocontactelor cât și în interiorul țării. O importanță deosebită o are crearea premiselor de drept pentru circulația liberă a mărfurilor, încărcăturilor, valorilor, persoanelor, serviciilor prestate, inclusiv a capitalului. Luând în considerație faptul că termenul „armonizare” are o semnificație juridică concretizată în dreptul european și anume – obligația statelor-membre ale UE de a-și ajusta normele legislației interne în corespundere cu principiile directivelor Uniunii Europene, *Acordul Uniunea Europeană – Republica Moldova* apropie legislația Republicii Moldova din inițiativă benevolă îndreptată spre facilitarea participării țării în procesele de integrare europeană și colaborare cu Uniunea Europeană. [7]

Pe parcursul anilor de realizare a *Acordului Consiliului de Cooperare Uniunea Europeană – Republica Moldova* și-a expus dorința de a-și concentra activitatea asupra perfecționării legislației Republicii Moldova în următoarele priorități și domenii problematice:

- dreptul vamal, dreptul economic și dreptul bancar;
- concurența;
- regulile determinării țării de origine a mărfurilor;
- proprietatea intelectuală;
- standardizarea;
- impozitarea;
- mediul investițional;
- cooperarea vamală și cooperarea transfrontalieră;
- combaterea crimei organizate și a corupției.

Anume pentru aceste probleme este asigurată monitorizarea situației din partea Uniunii Europene, însă aceasta este numai o parte a problemei armonizării legislației Republicii Moldova, examinată ulterior



de pe poziția Acordului Uniunea Europeană – Republica Moldova. Într-un sens mai larg al cuvântului, este vorba de o reformă radicală a legislației Republicii Moldova, ceea ce se prezintă ca o condiție obligatorie a constituirii sale în calitate de stat nou european.

Integrarea în Uniunea Europeană este o prioritate în politica externă a Republicii Moldova. Piața de consum a Uniunii Europene continuă a fi o piață atractivă pentru Republica Moldova din considerentele, că unul dintre acestea este Sistemul General de Preferințe. Luând în considerație că promovarea exportului este punctul strategic în politica comercială, se recomandă ca producătorii autohtoni să profite de aceste preferințe. În acest context, Republica Moldova a semnat mai multe acorduri interstatale și interguvernamentale care acoperă aproape toate aspectele activității vamale. Un șir de acorduri stabilesc reglementări vamale unice care se referă la simplificarea și armonizarea procedurilor de vămuire. Comunitatea Statelor Independente rămâne a fi principala piață de export a produselor din Moldova. Relațiile economice și comerțul cu țările din UE trebuie să fie dezvoltate și intensificate prin coordonarea politicii vamale.

În sfârșit, am putea concluziona că politica vamală a statului are o importanță deosebită atât în activitatea internă a țării cât și-n activitatea externă a ei, în relațiile economice cu alte state ale lumii. Anume prin intermediul politicii vamale se stabilesc anumite facilități pentru unele categorii de state, iar pentru altele – interdicții. Anume prin intermediul politicii vamale a statului are loc dezvoltarea comerțului internațional.

Deci am putea menționa cu siguranță că politica vamală reprezintă nu altceva decât un atribut obligatoriu al statului în dezvoltarea sa progresistă, fiind o parte integrantă a politicii externe și interne a statului, reprezentând complexul de măsuri, întreprinse în promovarea intereselor economice și protejarea pieței interne a statului.

**În concluzie**, Republica Moldova este o țară cu economia deschisă. Totodată, liberalizarea nu poate fi fără limite. Este important ca statul să utilizeze activ diferite instrumente de politică vamală, de natură tarifară și netarifară, în scopul promovării intereselor sale economice. Este evident că piața internă trebuie să fie protejată, pentru susținerea producătorilor autohtoni, atragerea investițiilor străine, menținerea locurilor de muncă pe teritoriul vamal al Republicii Moldova, deschiderea noilor locuri de muncă în Republica Moldova, scopul principal fiind promovarea exportului din Republica Moldova.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Acordul OMC privind aplicarea măsurilor sanitare și fitosanitare, GATT 1994.
2. Acordul privind punerea în aplicare a articolului VI, Măsuri Antidumping GATT, 1994.
3. Acordul de parteneriat și cooperare între Republica Moldova și Uniunea Europeană din 28.11.1994.
4. Convenția vamală referitor la transporturile internaționale de mărfuri sub acoperirea carnetului TIR, Geneva, 1975.
5. Convenția transporturilor pe cale internațională a mărfurilor cu transportul auto pe șoselele (CMR din 19.09.1949, 12.05.1956). Geneva, modificată prin protocolul de la Geneva din 1978.
6. Convenția de la Bruxelles cu privire la crearea Consiliului de Cooperare Vamală, din 15.12. 1950, intrată în vigoare la 04.11.1952.
7. Planul de Acțiuni, Uniunea Europeană – Republica Moldova. Ghid realizat de ADEPT și Expert-Grup cu sprijinul Departamentului pentru Dezvoltare Internațională a Marii Britanii, Chișinău, 2006.

## CONTRACTUL ADMINISTRATIV - ELEMENT IMPORTANT ÎN REFORMA SISTEMULUI JUDECĂTORESC

**Constantin BRAGOI,**  
*doctorand, Universitatea de Studii Politice și  
Economice Europene „Constantin Stere”*

### SUMMARY

*This article comes with an overview of the legislative and practical importance of administrative contract and the ways to achieve it in the judiciary system. Thus, it described the place, value and influence that has administrative contract in the courts of Moldova. Also it describe in a general way, with certain practical aspects, the ways of its dependent objects, subjects (recipients) of the contract, and finally, the advantages or disadvantages generated by this type of contract.*

Sistemul judecătoresc reprezintă puterea judecătorească ce se materializează prin judecători care aduc la realizare în practică puterea judecătorească, precum și sediile unde se desfășurează actul de justiție. [1] Funcționalitatea sistemului judecătoresc este realizată, în mare parte, prin intermediul contractului administrativ. În acest sens, după modul de încheiere, numărul de subiecți și procedura de executare sunt definite mai multe tipuri de contracte.

Importanța acestui element, adică a contractului administrativ în instanțele de judecată, reiese din locul judecătorilor în sistemul de autorități ale unui stat democratic funcțional și prosper, precum și din aspectul funcțional, potrivit căruia instanțele urmează să tindă mereu spre o perfecțiune maximală pornind de la rolul lor în societate. Pornind de la definiția contractului administrativ, care stabilește că contractele administrative, ca fiind deosebite prin regimul juridic aplicabil, cel comun de drept civil – pentru contractele civile și cel administrativ, de drept public în cadrul contractelor administrative. Astfel, una din părți este în mod obligatoriu o autoritate publică [2] și/sau are un scop în interesul întregii autorități sau, cel puțin, a unei părți considerabile.

În literatura de specialitate precum și la realizarea practică a contractului administrativ, există un așa-numit „conflict”, generat de particularitățile contractului administrativ în raport cu contractul comercial. În general, părțile contractului comercial, care este și unul sinalagmatic [3], au libertatea de a decide asupra clauzelor contractuale în limitele normelor imperative de drept [4], or în cazul contractului administrativ apare un element nou indispensabil acestuia și anume – autoritatea publică care are sarcini distinse, realizarea cărora urmează a fi realizate inclusiv și prin intermediul contractului administrativ. Scopul suprem al autorității publice constă în realizarea interesului general al societății, prin aceasta se argumentează obligația instituită de legiuitor referitor la modul de atribuire a clauzelor contractuale. [5]

Funcția supremă a puterii judecătorești este de a efectua actul de justiție, or în acest sens este nevoie de funcționalități atribuite prin lege, pe de o parte, și, pe de altă parte, anumite capacități de funcționare sau, mai bine zis, utilități, pentru a desfășura justiția, cum ar fi sala de judecată cu cele necesare, un mediu securizat sau altă asistență în desfășurarea procesului judiciar. În această ordine de idei, contractul administrativ este, practic, unica modalitate funcțională pentru a satisface necesitățile justiției, pe care statul o aplică sub o anumită formă. Această formă variază de la stat la stat și se realizează în mai multe moduri și a apărut în mod tradițional ca un imperativ al evoluției sociale a statului. Instanțele de judecată urmează a fi administrate, ca de altfel orice instituție, în caz contrar, ele nu vor funcționa, afectând în totalitate mecanismul de realizare a puterii judecătorești, iar în contextul principiului separației puterilor în stat disfuncționalitatea puterii judecătorești rezultă cu disfuncționalitatea statului integral.

Astfel, una din modalitățile de asigurare a funcționalității sistemului judecătoresc prin intermediul contractului administrativ este desconcentrarea procedurilor de administrare, inclusiv financiare prin transmiterea tuturor fluxurilor decizionale nemijlocit către instanțele de judecată. Acestea din urmă și devin subiecți direcți ai procesului de administrare urmând să decidă prioritățile și necesitățile sale, în virtutea calității de beneficiar. În acest caz este utilizat un mecanism clasic și optim, de altfel, de administrare a unei instituții. Această modalitate are anumite avantaje, cum ar fi posibilitatea de a soluționa rapid și eficient

problemele curente sau cazurile în care este nevoie de o intervenție urgentă, permite economii financiare suficiente.

Dezavantajele sunt în imposibilitatea abordării deficiențelor la nivel de sistem judecătoresc, la fel nu pot fi urmărite fluxurile financiare și este dificilă de realizat componenta ce ține de investiții capitale. Procurarea de fonduri fixe este riscantă pe domeniul IT, încorporarea a zeci de tipuri de PC cu diferiți parametri tehnici este costisitoare, nerațională și destul de des imposibilă. La fel este dificilă și supravegherea realizării planurilor bugetare, precum și intervenția în caz de necesitate, or atare dezavantaje sunt specifice tuturor tipurilor de organizații aflate la autofinanțare.

O altă modalitate este concentrarea acestui proces în cadrul unei autorități, cum ar fi Ministerul Finanțelor, realizată prin intermediul unei subdiviziuni, sau Ministerul Justiției prin intermediul unei subdiviziuni sau structuri separate, de exemplu, Departamentul de Administrare Judecătorească sau Consiliul Superior al Magistraturii direct și/sau prin intermediul unei subdiviziuni. Este un mecanism centralizat specific unor sisteme de administrare autoritare, utilizat, de altfel, până de curând, inclusiv în Moldova. O astfel de abordare permite analize și intervenții eficiente la nivel de sistem pe orice segment de bugetare reieșind din politicile din domeniu, iar dezavantajele țin de eficiența slabă la necesitățile urgente, precum și particularitățile fiecărei instanțe judecătorești, în particular, fapt foarte evident în perioadele de insuficiență bugetară.

Astfel, contractele administrative sunt actele pe care autoritatea publică le încheie cu persoanele fizice și juridice prin acordul de voință al părților, în regim de drept public sau de drept privat, pentru administrarea domeniului public și privat și organizarea de servicii publice. Contractele administrative sunt încheiate de către instanțele de judecată, ca, de altfel, și oricare instituții bugetare, în exclusivitate urmare a unei proceduri stabilite expres de norma legală. În sistemul judecătoresc, contractul administrativ, după numărul de subiecți, poate fi analizat pornind de la următoarele situații. Prin noțiunea de beneficiar se înțelege instanța de judecată, iar prin noțiunea de prestator – oricare altă parte contractantă, care are anumite relații contractuale cu o judecătorie.

**Un prestator - un beneficiar:** este situația clasică în care o instanță de judecată încheie un contract pentru oricare dintre necesități funcționale specifice unei autorități indiferent de forma de organizare sau proprietate, de exemplu, procurarea de carburanți sau hârtie.

**Mai mulți prestatori – un singur beneficiar:** cazul în care instanța judecătorească, pentru rezolvarea unei situații, recurge la mai mulți prestatori sau furnizori de servicii sau bunuri. Astfel, pentru efectul maxim și un feedback real de la utilizarea sistemelor informaționale, precum și reieșind din componență și nivelul de dezvoltarea prestatorilor din domeniu mai multe persoane contractate asigură funcționalitatea acestuia. De exemplu, serviciile de hard și soft sunt prestate de furnizori diferiți, scopul fiind unul singur, un sistem informațional judecătoresc funcțional și care să răspundă provocărilor din justiție.

**Mai mulți prestatori – mai mulți beneficiari:** este, practic, aceeași situație de mai sus doar că în calitate de beneficiari sunt mai multe instanțe de judecată, în variantă ideală – toate. Atu-urile sunt evidente, însă și riscurile sunt majore, cum ar fi înțelegerile de cartel, de exemplu.

**Un singur prestator - mai mulți beneficiari:** este o formă inovativă a contractului administrativ întâlnită și în sistemul judecătoresc din Moldova, sub anumite forme derivate. De exemplu, administrarea portalului instanțelor de judecată este asigurată de o singură companie. Specificul constă în faptul că, necitind că contractul respectiv este conform rigorilor legale privind procedura de achiziții, el totuși a fost încheiat în virtutea altor factori decât voința directă a instanțelor judecătorești. [6] Acesta a fost realizat drept urmare a unei decizii a Consiliului Superior al Magistraturii, adoptate în sensul elaborării și promovării portalului instanțelor de judecată. Aici urmează de exemplificat neapărat cu reușitele obținute prin contractele ce țin de domeniul TI, și anume – Contractul de mentenanță a sistemului informațional judecătoresc (PIGD) încheiat între Departamentul de Administrare Judecătorească și Centrul de Telecomunicații Speciale. Drept urmare a realizării acestui contract, este asigurată funcționalitatea întregului sistem informațional judecătoresc din care fac parte și de utilitățile căruia beneficiază toate instanțele de judecată, dar care este asigurat de către o singură companie – Centrul de Telecomunicații Speciale (CTS). Urmează de menționat și modalitatea utilizată la atribuirea contractului respectiv și anume – inițial, a fost o procedură publică la care au participat trei companii, învingător fiind declarat CTS, ulterior pornind de la prevederile legale [7], în vigoare la acel moment, acest contract a fost trecut ca fiind dintr-o singură sursă și neîncheiat în fiecare an cu același prestator. Argumentul pentru aplicarea unei astfel de soluții este valoarea și importanța sistemului, precum și riscurile

care le implică apariția unui nou prestator în fiecare an bugetar. Acestea țin și de asimilarea și asigurarea procedurilor PIGD, precum și de asigurarea integrității și procedurilor de securitate. Or, în acest sens, pot fi aduse drept exemplu o mulțime de bunuri care ar putea fi obiect al unui astfel de tip de contract administrativ.

Formele expuse sunt parțial novatoare, unele dintre ele nici nu au o implementare fie și experimentală în practica administrării justiției moldovenești, însă vor permite realizarea eficace și eficientă a sarcinilor puse în fața administrației judecătorești care, în final, conduce la realizarea sarcinii de bază a justiției și anume – la înfăptuirea justiției. [8]

#### NOTE

[1] Art. 19, 193 Cod de procedură civilă, <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=350171>>, art. 32, Cod de procedura penală, <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=348338>>.

[2] Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice art. 2. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=360122>>. Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice art. 2. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324662>>.

[3] Codul Civil, art. 704, [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325085>>.

[4] Codul Civil, art. 667, [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325085>>.

[5] Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice art. 2. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=360122>>. Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice art. 2. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324662>>.

[6] Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 491/16 din 27.05.2014, „Cu privire la demersul domnului Oleg Efrim, ministrul justiției, referitor la examinarea oportunității contractării unei companii dezvoltator al paginilor web ale instanțelor judecătorești. [On-line]: <<http://csm.md/files/Hotaririle/2014/16/491-16.pdf>>.

[7] Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice art. 53, alin. (4), lit. b). [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324662>>.

[8] Legea nr. 514 din 06.07.1995 privind organizarea judecătorească art. 4. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=346403>>.

#### REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

1. Constituția Republicii Moldova. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363979>>.

2. Codul Civil. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=325085>>.

3. Codul de procedură civilă. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=350171>>.

4. Cod de procedura penală. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=348338>>.

5. Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, art. 6. [On-line]: <<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=324662>>.

6. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, art. 6. [On-line]: <<http://legis.md/cautare/rezultate/84530>>.

7. Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 491/16 din 27.05.2014. [On-line]: <<http://csm.md/files/Hotaririle/2014/16/491-16.pdf>>.

8. Armenia Androniceanu. Management public. Ed. Economică, București, 1999.

9. Ioan Alexandru, Lucica Matei, Servicii publice. Ed. Economică, București, 2000.

10. Dr. Valentin Prisăcaru, Tratat de drept administrativ, Lumina Lex, București, 1993.

11. Victor Mocanu, Descentralizarea serviciilor publice, Chișinău, 1999.

12. Antonie Iorgovan, Tratat de drept administrativ, Ed. Nemira, București, 1996, volumul II.

13. Ioan Alexandru, Structuri, mecanisme, instituții administrative, Ed. Sylvi, 1996.

14. Victor Mocanu, Descentralizarea serviciilor publice, Chișinău, 1999.

15. Mihail Platon, Introducere în știința administrației publice, Chișinău, 1999.

# PROTECȚIA JURIDICĂ A GENETICII UMANE ÎN CONDIȚIILE STATULUI DE DREPT

**Lilia PÎSLARU,**  
*doctorandă, Institutul de Cercetări  
Juridice și Politice al Academiei de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*The present article includes general information about the right to live, like a supreme value of law state. Also, this article contains some informations about human genetics and the intervention in human genetics. This article presents an overview of the conflicting arguments about the moment of beginning and the ending of life, about the status of human embryo, like a person or a goods. Is realized a short analysis of international acts about the intervention in human genetics.*

**Key words:** right of life, human genetics, human embryo.

În conformitate cu prevederile art. 1, alin. 3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate. [1]

Textul constituțional proclamă Republica Moldova ca stat de drept, în care sunt garantate următoarele valori supreme: demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane etc.

Într-un stat de drept, legea ocrotește nu numai interesul fiecărui individ de a trăi, de a-și conserva și prelungi viața, dar și interesul societății ca viața fiecărui om să fie păstrată și respectată de ceilalți, conservarea vieții indivizilor fiind hotărâtoare pentru existența societății care nu poate fi concepută decât ca formată din indivizi în viață. Ca urmare, în prezentul studiu am abordat demnitatea umană și dreptul la viață ca valori supreme într-un stat de drept în contextul dezvoltării biotehnologiilor, utilizării periculoase a ingineriei genetice, manipulării genetice și alterării genomului uman.

În condițiile progresului științific și dezvoltării biotehnologiilor, au început să fie abordate diferit și să capete dimensiuni noi valorile supreme ca demnitatea omului și dreptul la viață. În acest context, e de menționat faptul că în doctrină s-a propus suplimentarea grupelor de drepturi ale omului cu încă una, reprezentată de drepturile la demnitatea persoanei împotriva abuzurilor științei.

Argumentele invocate de doctrina juridică contemporană se referă la progresul științific care poate atinge rădăcinile vieții, poate produce modificări impresionante asupra omului sau poate pune în pericol însăși specia, împingând curiozitatea științifică dincolo de limitele admise. [7, p. 63]

O problemă controversată în domeniul drepturilor omului o constituie stabilirea limitelor dreptului la viață. Dreptul la viață, deși reprezintă condiția sine qua non pentru exercitarea celorlalte drepturi, nu se bucură totuși de existența unor granițe bine delimitate. În doctrină se apreciază că acest aspect se datorează lipsei unei definiții juridice a noțiunii de „viață”, nefiind încă acceptată în mod unitar o asemenea definiție în documentele internaționale [9, p. 112].

În conformitate cu art. 3 din Declarația Universală a Drepturilor Omului [4, p. 13], orice ființă are dreptul la viață, la libertate și la securitatea persoanei sale. Conform art. 6 din Pactul Internațional privind drepturile civile și politice [8, p. 77-78]: „dreptul la viață este inerent persoanei umane. Acest drept trebuie să fie protejat de lege. Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de viața sa.” Menționăm că în aceste documente nu se regăsește o definiție a noțiunii de „viață”, ci doar se enunță dreptul la viață, ezitându-se în clarificarea exactă a conceptului. Nici literatura de specialitate nu aduce lămuriri în acest domeniu, constatând doar ambiguitățile legislative în acest sens sau afirmând doar că dreptul la viață este un principiu fundamental, o condiție a exercitării celorlalte drepturi garantate.

Lacunele în acest domeniu generează interpretări variate și incertitudini nedorite asupra protecției acestui drept esențial. Frontierele dreptului la viață înseamnă, de fapt, frontierele vieții însăși. Aici ne referim atât la momentul începutului vieții și felul în care el este perceput de principalele curente doctrinare

și de către jurisprudența organismelor în materie cât și la sfârșitul acesteia. Se pare că răspunsul este încă căutat atât de practicieni ai dreptului, de doctrinari, cât și de societate, în general.

Deși juriștii au un limbaj comun atunci când afirmă că din momentul nașterii și până în cel al morții persoana este subiect de drepturi și obligații, consensul dispăre atunci când discuția vizează fătul. Acesta a fost definit ca o entitate vie care rezultă din fertilizarea (in vivo sau in vitro) a ovulului și care se dezvoltă în uterul unei femei, fiind incapabil să supraviețuiască și să se dezvolte în afara acesteia. Specialiștii afirmă că această definiție acoperă atât preembrionul (ovul fecundat anterior implantării) cât și embrionul sau fătul [3, p. 58].

Disputa se poartă între teoriile dacă embrionul este persoană, este lucru sau o persoană potențială. Pentru sfera dreptului, distincția dintre persoană ca subiect de drept și lucru este esențială. Mulți autori consideră că protecția embrionului trebuie să se facă independent de personalitatea juridică, ceea ce exclude utilizarea lor comercială și interzice cercetările pe embrioni.

Statutul juridic al unei persoane este clar definit de sistemele naționale și pe plan internațional. Persoana trebuie să fie născută vie și viabilă, indiferent dacă este pe deplin capabilă. Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamă: „Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi.” [4, art. 1]

Pentru a poziționa dreptul la viață în doctrina și jurisprudența actuală, vom aminti problemele deosebite ce le ridică biotehnologiile și medicina. Acestea aduc importante modificări în conținutul acestor drepturi și în felul în care înțelegem să le protejăm. Din acest punct de vedere, se vorbește despre o veritabilă revoluție în domeniul drepturilor omului, ale cărei influențe se manifestă, în special, în domeniul dreptului la viață și integritate fizică și psihică.

Foarte interesantă din punctul de vedere al protecției vieții este și reflectarea în textul actelor normative a problemelor ce țin de protecția geneticii umane. Aceste dispoziții prezintă interes, atât timp cât asemenea practici pot prezenta eventuale riscuri pentru viață sau pot pune în discuție viitorul speciei, mai ales atunci când vorbim despre experimente asupra genomului uman. Aceste practici redefinesc noțiunea dreptului la viață, aducând în aria sa de protecție datele genetice ale persoanei și viața intrauterină, în lumina acestor noi evoluții, se poate pune problema dacă dreptul la viață își va lărgi conținutul și devine mult mai dificilă trasarea limitelor între dreptul la viață și dreptul la integritate fizică. [5, p. 82]

Evoluția actelor normative în domeniul protecției internaționale a geneticii umane poate fi reprezentată în două etape: elaborarea Recomandărilor Consiliului Europei în privința protecției fătului și a prevenirii folosirii abuzive a manipulărilor genetice; adoptarea Convenției asupra drepturilor omului și biomedicinii (Oviedo, Spania, aprilie 1997). [2]

Convenția asupra Drepturilor Omului și Biomedicinii a fost adoptată în scopul protecției demnității, drepturilor și libertăților omului. Convenția a intrat în vigoare la 1 decembrie 1999, statuând în articolul 18 un principiu fundamental în planul protecției embrionului uman: „În cazurile în care legea autorizează cercetările pe embrionii in vitro, trebuie să asigure o protecție adecvată a embrionului. Crearea embrionilor umani în scopuri de cercetare este interzisă.” [2, art. 18]

Capitolul IV „Genomul uman” prezintă două cazuri de modificări genetice. Astfel, o intervenție asupra genomului uman nu este posibilă decât în vederea unor scopuri preventive, de diagnosticare sau terapeutice, sub condiția de a nu avea ca urmare o modificare în genomul descendenței (art. 13). Cercetările în acest domeniu pot aduce avantaje semnificative pentru umanitate, însă utilizarea periculoasă a ingineriei genetice poate amenința nu numai individul, ci întreaga specie umană. Modificările intenționate asupra genomului uman ar putea viza crearea unui individ sau a unui întreg grup selecționat, dotat cu anumite caracteristici și calități speciale [9, p.113].

Conform art. 14 al Convenției, nu se admite folosirea tehnicilor medicale pentru a determina sexul copilului ce urmează să se nască, cu excepția cazului când se urmărește evitarea unei boli ereditare grave (articolul 14). Stabilirea sensului exact al noțiunii de „boală ereditară gravă” se regăsește în atribuțiile legislației interne a fiecărui stat și a dreptului european al drepturilor omului. În vederea atingerii acestui scop, legiuitorul trebuie să apeleze la instituții medicale specializate, organisme etice naționale sau internaționale sau chiar la opinia publică. [6]

Alterarea genotipului uman este definită în literatura de specialitate ca un delict de manipulare genetică ce constă în transformarea (denaturarea sau modificarea) proprietăților ereditare ale unui organism



de natură umană. Manipulările asupra genelor umane pot fi efectuate în scopul înlăturării sau reducerii unor malformații sau infirmități grave, de natură să ducă la alterarea genotipului. Alterarea genotipului se poate realiza prin administrarea de medicamente, prin injectarea unor virusi modificați genetic etc. Această normă juridică are drept scop protecția genotipului uman (suma proprietăților ereditare (transmise din generație în generație) ale unui organism uman) împotriva oricăror intervenții artificiale sau antropice.

Totodată, ingineria genetică desemnează ansamblul de tehnici și de proceduri care modifică biologia moleculară și celulară a unui organism prin mijloace care nu sunt posibile în condiții naturale sau prin procese naturale. Astfel de tehnici includ: fuziunea celulară, introducerea unei noi gene și schimbarea poziției genelor, tehnologia ADN recombinat, micro- și macrocapsularea.

Utilizarea periculoasă a ingineriei genetice poate conduce la infrațiuni de manipulare genetică ce presupun folosirea cunoștințelor despre ereditate și variabilitatea organismelor pentru a produce arme biologice sau alte forme de exterminare în masă, pentru a clona ființe umane, a efectua trafic de organe, țesuturi și celule umane, etc.

Pentru a preveni fapte de acest gen, au fost adoptate un șir de reglementări la nivel internațional, regional și național ce asigură protecția juridică a geneticii umane. Un rol aparte îl au Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei și Protocolul adițional la Convenția pentru protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei, în vigoare pentru Republica Moldova din 1 martie 2003. Pot fi menționate Rezoluțiile și declarațiile ONU, declarațiile Consiliului Europei, Parlamentului European, UNESCO etc.

La nivel național, protecția juridică a geneticii umane este asigurată de coduri penale și legi speciale în domeniu. Unele state au introdus chiar în textul legii fundamentale reglementări referitoare la intervenția în genetica umană. De exemplu, Constituția Elveției prevede în art. 24 unele principii generale privind ingineria genetică și tehnologiile reproductive. Cele mai interesante dispoziții sunt cele care interzic intervențiile genetice de natură să afecteze moștenirea genetică a gameților umani sau a embrionilor. De asemenea, este interzis transferul sau fuziunea între celulele sau moștenirea genetică a speciilor neumane spre/sau cu cele umane. [5, p. 83]

În condițiile progresului științific și dezvoltării biotehnologiilor, armelor biologice, amplificării manipulărilor genetice și terorismului internațional, obiectivele statului de drept ar trebui să fie reevaluate punându-se accentul pe noi dimensiuni, anume ce țin de protecția geneticii umane și garantarea dreptului la viață a ființei și speciei umane.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
2. Convenția privind protecția drepturilor omului și a demnității ființei umane față de aplicațiile biologiei și medicinei, semnată la Oviedo, 4 aprilie 1997. În: „Tratate internaționale,” nr. 38/295, 2006.
3. Ciugureanu-Mihailuță C. Statutul juridic al fătului. Aspecte de drept comparat. În: „Legea și viața,” 2008, nr. 5, p. 58.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului, publicată în Drepturile omului - Documente adoptate de organisme internaționale (culegere de texte), Ed. Adevărul, București, 1990, p. 13.
5. Dumneanu L. Infrațiunile contra vieții și sănătății persoanei în viziunea dreptului comparat. În: „Revista Națională de Drept,” 2009, nr. 10-12, p. 82.
6. Duminică Ramona. Statutul juridic al embrionului uman. [On-line]: <<http://documents.tips/documents/statutul-juridic-al-embrionului-uman.html>>.
7. Midrigan V.-S. Apărarea juridico-penală a embrionului uman versus progresul științific: unele propuneri de lege ferenda. În: „Revista Națională de Drept,” 2011, nr. 10-11, pag. 63.
8. Pactul Internațional privitor la drepturile civile și politice, publicat în Drepturile omului./ Documente adoptate de organisme internaționale (culegere de texte), Ed. Adevărul, București, 1990, p. 77-78.
9. Pivniceru Mona-Maria, Dăscălescu Florin Dorian. Limita inferioară a dreptului la viață: între protecția fătului uman, dreptul la avort și progresul științelor biomedicale. În: „Revista Română de Bioetică,” vol. 1, nr. 4, Iași, 2003, p. 110-118.

## DREPTUL PERSOANEI LA SECURITATE

**Vadim ENICOV,**  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
al Academiei de Științe a Moldovei*

### SUMMARY

*The purpose of this article is to analyze the concepts of „personal security” and „the right to security of person”, based on research, to understand their nature and significance as a constitutional and legal categories.*

**Keywords:** security, personal security, the right to security of person.

Problema securității a fost, practic, dintotdeauna o sarcină importantă pentru orice societate și orice stat, deoarece fără asigurarea acesteia nu poate exista nici statul, nici persoana. Până la începutul sec. al XX-lea, securitatea era privită fie ca menținerea suveranității statului prin consolidarea frontierelor acestuia (securitatea externă), fie ca suprimarea pericolelor interne – generate de infractori, opoziție, diferite alte probleme (securitate internă). Abia spre sfârșitul sec. al XIX-lea – începutul sec. al XX-lea s-a înregistrat o tendință din ce în ce mai pronunțată a omenirii (în persoana partidelor politice și a diferitelor mișcări) spre crearea condițiilor de securitate pentru viața persoanei [5, p. 275-276].

Pe cale de consecință, actualmente, în literatura de specialitate (din diferite țări) o atenție distinctă se acordă securității persoanei în ipostaza sa de element component al securității naționale și internaționale. Mai mult, numeroși cercetători fundamentează chiar existența unui *drept al persoanei la securitate* ca element indispensabil al statutului său juridic. Cu regret, în doctrina autohtonă acest moment este studiat foarte puțin [13, p. 4], moment ce ne-a determinat să ne propunem în prezentul demers științific să analizăm noțiunile de „securitate a persoanei” și „dreptul persoanei la securitate,” pentru a elucida esența și conținutul acestora văzute ca niște categorii juridico-constituționale.

În vederea realizării acestui scop, ținem inițial să reiterăm ideea că, în general, securitatea este privită ca un fenomen fără de care nu se poate dezvolta normal nici persoana, nici organizația socială, nici societatea, nici economia și, cu atât mai mult, nici statul. Conținutul noțiunii de „securitate” semnifică lipsa pericolelor sau posibilitatea unei protecții sigure față de acestea. Pericolul, la rândul său, este privit ca existența și acțiunea diferitelor factori disfuncționali care destabilizează viața și activitatea omului, punând în pericol dezvoltarea personalității sale [1, p. 26].

După părerea cercetătorilor, asigurarea securității trebuie să cuprindă atât protecția stării normale a obiectului față de impactul factorilor care amenință interesele vitale ale acestuia, cât și restabilirea unei asemenea stări. Starea normală include setul minim necesar de condiții indispensabile funcționării obiectului (care poate fi persoana, grupul social, societatea în ansamblu, statul – e. n.), în conformitate cu menirea și obiectivele sale. Crearea mai multor condiții decât acest minim nu este cuprinsă de securitate, deoarece în acest caz pericol nu există, fiind vorba doar de activitatea cotidiană a obiectului [12, p. 52].

**Securitatea persoanei.** Natura și esența securității persoanei rezidă în faptul că ea este una dintre necesitățile vitale ale omului, fără satisfacerea căreia individul neputând să existe, să acționeze și să se dezvolte normal în societate. Această necesitate stă și la baza securității diferitelor niveluri sociale, precum: grupurile sociale, comunitățile, statele, societatea în ansamblu. În sensul dat, se consideră că, fără asigurarea corespunzătoare a securității economice, organizaționale, psihologice și juridice a fiecărui individ față de multitudinea de pericole, amenințări și riscuri naturale și sociale (inclusiv cu caracter juridic), eficiența securității sociale, statale și de altă natură în condițiile actuale nu va putea atinge nivelul cerut de provocările contemporane [9, p. 12].

Sub acest aspect, securitatea este apreciată destul de justificat că o valoare socială-cheie, fără de care semnificația celorlalte valori este pusă sub semnul întrebării. Bunăoară, care ar fi prețul libertății dacă lipsesc garanțiile securității persoanei? Putem oare să tindem spre bunăstare, dacă proprietatea se află permanent în pericol și amenințată?

Din punctul dat de vedere susținem opinia cercetătorilor care consideră că securitatea poate fi privită ca fundament al dezvoltării durabile a relațiilor juridice, care asigură protecția intereselor vitale ale persoanei, statului și societății, precum și menținerea păcii civile, politice și stabilitatea socială în societate [11, p. 2816].

În literatura de specialitate s-a subliniat faptul că unul dintre semnele distinctive ale statului de drept rezidă în starea de securitate a persoanei, fundamentată constituțional pe limitarea juridică a activității arbitrare a puterii de stat. Astfel, în viziunea autorului A. I. Ardașev, securitatea persoanei face parte din acele valori constituționale, care permit integrarea suveranității statului, dezvoltarea materială suficientă a societății și persoana ca valoare supremă [5, p. 5].

În același timp, autorul menționează că securitatea persoanei necesită a fi recunoscută drept o categorie juridico-constituțională, deoarece dispune de toate trăsăturile și însușirile proprii obiectelor reglementării constituționale. Mai mult, în viziunea sa, securitatea persoanei reprezintă un fenomen constituțional multidimensional, care se manifestă în trei ipostaze distincte [2, p. 11]:

- *securitatea persoanei ca valoare constituțională;*
- *securitatea persoanei ca instituție juridico-constituțională;*
- *securitatea persoanei ca drept constituțional al omului și cetățeanului.*

**Securitatea persoanei ca valoare constituțională.** Dezvoltându-și ideea, cercetătorul subliniază că cele mai importante aspecte ale securității au tangență cu valorile constituționale fundamentale, reflectate în normele Legii supreme. Majoritatea elementelor de conținut ale „securității”, strâns legate de securitatea statului, societății și a persoanei, fac parte din obiectul reglementării juridico-constituționale, fapt ce determină ca noțiunea dată – „securitate” – să fie atribuită la categoriile dreptului constituțional. În concret, conținutul securității se intersectează, interacționează și completează cele mai importante valori și norme constituționale, legate, în special, de suveranitatea poporului și a statului, asigurarea statutului persoanei ca valoare supremă în societate și stat. Iată de ce securitatea face parte din categoriile dreptului constituțional, manifestând un efect integrator în sistemul normelor constituționale [2, p. 15-16].

La rândul său, și S. D. Vorobiev afirmă că *securitatea* este o categorie constituțională, al cărei conținut normativ-juridic nu se limitează doar la sfera publică (societate și stat), dar are menirea de a reflecta starea de protecție a intereselor vitale ale persoanei, societății și statului, asigurând echilibrul dintre acestea [4, p. 98].

Important e în acest sens că securitatea persoanei este transpusă în cadrul normativ al statului prin intermediul consacrării juridico-constituționale a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului [10, p. 21]. Din acest punct de vedere, se consideră că securitatea persoanei, ca *valoare constituțională*, este chemată să recunoască omul ca valoare socială în general, să garanteze manifestarea caracteristicilor lui constituționale prin intermediul unui complex de posibilități politico-juridice, orientate spre prevenirea și contracararea amenințărilor și pericolelor în procesul de realizare a drepturilor și libertăților sale fundamentale. Conținutul securității persoanei nu se limitează doar la obligația statului de a-i asigura cele mai importante drepturi și libertăți constituționale, legate de viață, sănătate și demnitatea umană. Securitatea persoanei – este o asemenea categorie constituțională care reprezintă o valoare de sine stătătoare, reunind un șir de alte valori constituționale [2, p. 17].

**Securitatea persoanei ca instituție juridico-constituțională.** Abordând securitatea persoanei ca o *instituție juridico-constituțională*, A. I. Ardașev subliniază că noțiunea dată înglobează în sine principiile juridice internaționale ale drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului, dreptul omului la securitate și principiile naționale ale securității omului și cetățeanului la nivel de stat. Astfel, securitatea persoanei ca instituție juridico-constituțională are un caracter complex, cuprinzând în sine norme ale diferitelor subramuri și instituții de drept constituțional (bazele regimului constituțional, drepturile și libertățile constituționale ale omului și cetățeanului, sistemul și atribuțiile autorităților supreme ale puterii de stat), precum și norme ale altor ramuri de drept (administrativ, penal, ecologic, civil, social etc.), care reglementează relațiile din sfera securității persoanei [2, p. 19].

În context, dat fiind faptul că Legea supremă operează, de obicei, cu sintagma „securitate personală”, mai mulți autori s-au pronunțat pentru necesitatea delimitării acesteia de noțiunea de „securitate a persoanei”. Respectiv, în viziunea cercetătoarei E. S. Kalina, prima noțiune reprezintă o garanție juridico-con-

stituțională, iar cealaltă este un element al statutului administrativ-juridic al cetățeanului, adică o stare, reglementată de normele dreptului administrativ, de protecție a drepturilor, libertăților și intereselor legale ale persoanei față de factorii și condițiile determinate de contravențiile administrative și de fenomenele nocive naturale, tehnogene și sociale ale realității [6, p. 5] (din câte se poate observa, problema securității persoanei preocupă nu doar constituționaliștii, dar și savanții consacrați domeniului dreptului administrativ).

Pe de altă parte, O. A. Kolotkina subliniază că noțiunea de „securitate personală” este destul de abstractă, deoarece exprimă prin sine asigurarea, mai întâi de toate, și în principal, a inviolabilității fizice, psihice și morale a omului față de diferite tipuri de pericole, amenințări și riscuri. În ceea ce privește „securitatea persoanei”, în conținutul acesteia, autorul consideră că se reflectă protejarea nu doar a esenței biologice a individului concret, dar și asigurarea securității calității necesare de viață a acestuia, crearea condițiilor pentru dezvoltarea sa ca personalitate, precum și crearea de mecanisme efective de realizare a drepturilor și libertăților sale [8, p. 12]. Din acest punct de vedere, presupunem că există suficiente temeiuri pentru a vorbi despre existența unui drept distinct al omului – *dreptul la securitate* [13, p. 6].

**Dreptul persoanei la securitate.** Potrivit cercetătorilor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului au drept scop principal (de natură constituțională) garantarea persoanei în toate sferile de manifestare a acesteia: viața privată și securitatea personală; participarea la administrarea treburilor publice; includerea sa în viața social-economică a societății. Drepturile și libertățile sunt chemate să protejeze, să asigure și să apere omul și cetățeanul prin punerea la dispoziția acestuia a diferitelor mijloace și posibilități, inclusiv juridice, a căror menire principală constă în apărarea persoanei în toate manifestările sale [3, p. 190].

În doctrina juridică contemporană pot fi atestate, cel puțin, trei abordări a esenței *dreptului la securitate* ca fenomen, sub aspectul reglementării constituționale a statutului juridic al persoanei [4, p. 100].

Într-o primă abordare, *dreptul la securitate* este văzut ca un drept subiectiv de sine stătător, care trebuie reglementat în constituția statului de rând cu alte drepturi fundamentale precum: dreptul la viață, dreptul la libertate și inviolabilitate, dreptul la inviolabilitatea vieții private etc. [6, p. 9-10; 9, p. 109-114].

Într-o a doua accepțiune, se propune înțelegerea *dreptului la securitate* într-un sens mai îngust: ca unul din atributele ce decurg dintr-un drept constituțional mai larg.

În fine, într-o a treia abordare se propune înțelegerea complexă a fenomenului *dreptului la securitate*, fiind strâns legat nu doar de unul, dar de mai multe drepturi și libertăți constituționale [4, p. 100].

În viziunea cercetătoarei A. O. Kolotkina, securitatea persoanei se exprimă juridic prin dreptul persoanei la securitate, prin care se înțelege *posibilitatea juridică a persoanei ca subiect de drept de a-și menține starea de securitate a activității sale sub forma revendicărilor asigurate și protejate de către stat, de a-și realiza de sine stătător necesitățile vitale de diferită natură*. În această accepțiune, *dreptul persoanei la securitate* reprezintă o caracteristică substanțială a *securității juridice a persoanei*. În același timp, conținutul dreptului persoanei la securitate este mult mai complex, dat fiind faptul că acumulează în sine și alte tipuri de drepturi la securitate în diferite sfere ale relațiilor sociale (securitatea economică, securitatea fiscală, securitatea muncii, securitatea bancară etc.) nu doar juridice [8, p. 12-13].

În literatura de specialitate, dreptului persoanei la securitate i se recunoaște o natură juridică dublă. Pe de o parte, acesta este un drept subiectiv ce caracterizează conținutul raporturilor juridice ce apar în legătură și în scopul asigurării securității fiecărui subiect de drept. Din acest punct de vedere, dreptul persoanei la securitate în calitatea sa de categorie juridică, având o semnificație autonomă, corelează direct și intens cu alte categorii și noțiuni juridice („reglementare juridică”, „raporturi juridice”, „răspunderea juridică”, „mecanismul statului”, „legiferarea”, „protecția juridică” etc.).

Pe de altă parte, dreptul persoanei la securitate, având o legătură organică cu asemenea drepturi și libertăți fundamentale precum dreptul la viață, dreptul la libertate și securitate și alte drepturi și libertăți absolute, de facto „este prezent” în fiecare dintre aceste drepturi, accentuând atenția asupra posibilității realizării de către persoană a drepturilor sale. Respectiv, există temeiuri suficiente pentru a recunoaște că dreptul persoanei la securitate este un element central care coagulează elementele întregului sistem de drepturi și libertăți ale omului, dar și a întregului sistem de drept în ansamblu [8, p. 14].

În opinia cercetătorului A. I. Ardașev, conținutul și caracteristicile securității persoanei ca drept constituțional sunt determinate de următoarele momente [2, p. 23]:

- drepturile și libertățile ce constituie statutul juridic al subiectului de drept cuprind nu doar drepturile fundamentale (constituționale), dar și întregul complex de drepturi și libertăți stipulate în alte acte legislative ale statului, precum și de documentele internaționale, recunoscute de către stat;

- sediul original al acestuia sunt normele Constituției, conform cărora persoana, drepturile și libertățile acesteia constituie valori supreme în stat, recunoașterea, respectarea și protecția drepturilor și libertăților omului constituie o obligație a statului, drepturile și libertățile omului au o aplicabilitate directă, determină sensul, conținutul aplicării legilor, a activității puterii legislative și executive, a administrației publice locale și sunt asigurate de către justiție;

- securitatea persoanei reprezintă o valoare nematerială, general umană. Ea generează un drept corespunzător, care constituie unul din drepturile naturale ale omului, statutul căruia este confirmat prin consacrarea lui în actele juridice internaționale;

- dreptul la securitatea persoanei prin natura sa este cel mai apropiat de drepturile inviolabile ale persoanei (dreptul la viață, demnitatea persoanei, inviolabilitatea persoanei). În lipsa dreptului la securitate este greu de imaginat realizarea reală a acestor drepturi, întrucât aceasta apare odată cu nașterea persoanei;

- dreptul la securitatea persoanei excede limitele conținutului drepturilor personale, deoarece: a) este strâns legat de securitatea statului și a societății, punând accentul pe realizarea drepturilor colective ale comunităților sociale; b) securitatea persoanei excede și limitele securității fizice a persoanei, întrucât acest drept se completează cu necesitatea asigurării securității mediului ecologic, moral, a condițiilor sociale în care omul își realizează esența sa biosocială etc. [2, p. 23].

Prin esență, autorul citat este de părerea că dreptul persoanei la securitate trebuie privit ca un drept fundamental al omului și cetățeanului. În galeria drepturilor constituționale, acesta îndeplinește rolul unui garant general, deoarece pătrunde toate drepturile constituționale și protejează securitatea omului și cetățeanului, prin aceasta creând condițiile necesare pentru realizarea tuturor drepturilor fundamentale ale omului [2, p. 12].

Un alt moment subliniat de autorul citat ține de faptul că dreptului constituțional al persoanei la securitate îi corespund obligații constituționale corelative de asigurare a realizării sale: obligațiile constituționale ale persoanei, obligațiile constituționale ale comunităților sociale și instituțiilor societății civile, precum și obligația constituțională a statului. Obligația constituțională a statului de a asigura securitatea persoanei fundamentează un adevărat sistem de garanții constituționale, în centrul cărora se află activitatea statului și a autorităților sale. Statul este, astfel, principalul subiect chemat să asigure un asemenea drept complex, precum este dreptul persoanei la securitate. Unul dintre cele mai importante principii ale asigurării securității persoanei este răspunderea reciprocă (obligațiile reciproce) a persoanei, societății civile și a statului [2, p. 24].

Realizarea dreptului persoanei la securitate se asigură prin intermediul creării și funcționării a numeroase mecanisme sociale și juridice. Printre acestea, rolul principal îi revine mecanismelor juridice, în concret – mecanismului de legiferare și a celui de apărare a ordinii de drept [8, p. 14].

Prin asigurarea dreptului persoanei la securitate se înțelege crearea anumitor condiții favorabile pentru realizarea sa (existența garanțiilor politice, economice, juridice, organizaționale etc. – realizarea unei politici unice în sfera asigurării securității persoanei, monitorizarea pericolelor care amenință interesele vitale ale persoanei, crearea unor mecanisme eficiente de gestionare a riscurilor etc.), precum și posibilitatea utilizării măsurilor de protecție și apărare a acestui drept [8, p. 15].

Pornind de la cele expuse, concluziv subliniem că la moment există deja premisele și temeiurile necesare pentru recunoașterea (la nivel constituțional și legislativ) a dreptului persoanei la securitate, ca drept de sine stătător în sistemul general recunoscut de drepturi și libertăți ale omului. Dar înainte de a fi consacrat oficial, este necesară studierea sa profundă și multilaterală ca instituție juridică interramurală.

## BIBLIOGRAFIE

1. Алисов Е. А. Аксиологические ориентиры православия в обеспечении безопасности образовательной среды. В: «Вестник ПСТГУ IV: Педагогика. Психология», 2011, вып. 2 (21).
2. Ардашев А. И. Конституционные основы обеспечения безопасности личности в Российской

Федерации./ Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Москва, 2008.

3. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. М.: «Инфра-М-Норма», 1997.

4. Воробьев С. Д. Проблемы законодательного определения и разграничения в конституционном режиме безопасности. Право человека на безопасность: сущность и проблемы реализации. В: «Право и безопасность», 2011, № 1 (38).

5. Галузин А. Ф. Правовая безопасность как самостоятельный вид безопасности. В: «Право и политика», 2008, № 2, р. 275-284. [Электронный ресурс]: <<http://www.center-bereg.ru/m2964.html>>, (accesat la 20.03.2016).

6. Калина Е. С. Государственно-правовой механизм обеспечения права на безопасность личности в Российской Федерации./ Автореф. дисс. ... канд. юрид. Наук, Челябинск, 2003.

7. Калина Е. С. Понятие безопасности и право на безопасность как одно из личных прав. В: «Безопасность бизнеса», 2004, № 4.

8. Колоткина О. А. Право личности на безопасность: понятие и механизмы обеспечения в РФ: теоретико-правовое исследование./ Автореферат диссертации ... кандидата юридических наук, Екатеринбург, 2009.

9. Колоткина О. А. Право личности на безопасность: понятие, место в системе прав человека и особенности изучения в курсе конституционного права РФ. В: «Право и образование», 2007, № 11.

10. Мурадян Э. Р. Концепция безопасности личности, общества и государства. В: «Вестник Челябинского государственного университета», 2009, № 15 (153).

11. Пугачева А. С., Ахметов Ш. Р. Сущностная характеристика безопасности как категории гражданского права. В: «Фундаментальные исследования», 2014, № 9.

12. Тер-Акопов А. А. Безопасность человека (теоретические основы социально-правовой концепции). Москва, 1998.

13. Костаки Г., Еников В. Безопасность личности и право человека на безопасность как конституционно-правовые категории. В: «Закон и жизнь», 2015, № 3, р. 4-8.



## DREPTURILE OMULUI ȘI DEMOCRAȚIA - PRINCIPII DIRECTOARE ALE UNIUNII EUROPENE

**Dinu MANOLE,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Democracy and human rights are universal values that should be vigorously promoted around the world. They are the cornerstone of inclusive, vibrant societies where all are free to participate in the life of the community. Overcoming the obstacles that perpetuate the violation of these rights is crucial for the respect of human dignity, the fight against poverty, and the prevention and resolution of conflicts. The European Union sees human rights as universal and indivisible. It actively promotes and defends them both within its borders and when engaging in relations with non-EU countries.*

Istoria libertății și a democrației este legată de aspirațiile omului pentru drepturi și libertăți, egalitate și echitate. Victoriile obținute au fost posibile pe acest tărâm datorită impulsului firesc de emancipare, datorat în mare parte înțelepților tuturor timpurilor, care înainte de reglementarea propriu-zisă a drepturilor omului și a libertăților sale, erau pilonii de bază pe care se putea fundamenta societatea întru găsirea argumentelor legate de importanța respectului față de drepturile fiecărui individ.

Drepturile omului sunt indisolubil legate de democrație. Filozofii care au fost preocupați de ființa umană și de drepturile pe care le are aceasta, în mod absolut firesc, au căutat să dezvolte ideea organizării unui stat, care prin regimul instaurat să asigure respectarea drepturilor omului. Din aceste considerente se contopesc ideile filozofilor despre democrație cu cele despre drepturile omului. Acest adevăr este absolut valabil pentru toate timpurile și toate perioadele istorice. Chiar și în ziua de astăzi nu putem să vorbim despre democrație, fără a face trimitere la felul în care sunt sau nu respectate drepturile cetățenilor și drepturile omului, în general, în interiorul unui stat. [4, p. 75]

Astăzi democrația funcționează în 119 țări sau 62% din totalul țărilor de pe Terra. Democrația este un sistem politic căruia îi sunt caracteristice alegeri libere, supremația legii, separarea puterilor în stat, asigurarea drepturilor fundamentale: libertatea cuvântului, adunărilor, credinței și a proprietății.

În același scop, au convocat alegeri Hosni Mubarak în Egipt, Robert Mugabe în Zimbabwe, mai recent - Aleksandr Lukașenko în Belarusi și Vladimir Putin în Rusia, dar existența unui instrument democratic nu transformă un sistem într-o democrație. Fără o guvernare aptă să apere proprietatea privată, drepturile omului, libertatea presei, să asigure acțiunea legilor antimonopol și cerințele utilizatorilor, nu este posibilă supremația legii și, mai devreme sau mai târziu, duce la supremația dreptului celui mai puternic.

În ciuda instabilității și a evoluției rapide, când drepturile omului și valorile democratice sunt adesea puse la îndoială și în multe locuri ignorate, democrația rămâne a fi cea mai eficientă formă de guvernare, până la apariția altor alternative.

Democrația în țările Uniunii Europene (UE), cu toate neajunsurile sale, este luată ca etalon, de țări cu democrații emergente. În majoritatea acestor țări încălcările drepturilor omului au devenit din ce în ce mai frecvente, au crescut în intensitate, se exercită restrângeri asupra acțiunilor societății civile, conflictele au în prezent fațete multiple, iar regimurile autoritare au devenit mai îndrăznețe. Uniunea Europeană este un vis realizabil pentru populația multor țări aspirante, care văd în Uniune multiple avantaje.

La nivelul Uniunii Europene sunt abordate multiple probleme cu impact deosebit nu numai asupra țărilor-membre, pentru că în vizor sunt probleme cum ar fi pacea, bunăstarea, statul de drept, securitatea și democrația participativă.

Deși promovarea drepturilor omului a fost unul dintre motivele esențiale ale procesului de integrare, iar respectarea acestora, atât în relațiile sale interne cât și externe, a fost prioritară, Uniunii i-a lipsit un instrument propriu și o politică coerentă în acest domeniu.

Inițial, în niciun tratat al Comunităților Europene, inclusiv Tratatul asupra Uniunii Europene, nu au consacrat un catalog al drepturilor fundamentale, fiind puse în valoare drepturi consacrate la nivelul

O.N.U. și al Consiliului European, prin intermediul Curții de Justiție s-a instituit un sistem jurisprudențial de protecție a drepturilor omului, care abia după anul 1989 a fost însoțit de prevederi exprese cuprinse în tratate și acte comunitare. [1, p.17-25]

Principiile generale ale dreptului comunitar au fost sursa drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene. Ca sursă de inspirație Curtea de Justiție a apelat la:

- tradițiile constituționale comune statelor-membre;
- instrumentele internaționale de protecție a drepturilor omului;
- Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Demersul Curții de Justiție în direcția recunoașterii drepturilor omului ca parte a principiilor generale de drept comunitar a fost aprobat oficial printr-o declarație comună a Parlamentului, Consiliului și Comisiei în anul 1977, prin care se angajau oficial să asigure respectarea drepturilor fundamentale în exercitarea atribuțiilor. [1, p. 39]

Din acel moment, a fost adoptată o serie de inițiative, declarații, rezoluții cu un impact considerabil:

- Declarația Consiliului European de la Copenhaga din 7/8 aprilie 1978 privind democrația;
- Declarația Parlamentului, Consiliului și reprezentanților statelor-membre împotriva rasismului și xenofobiei din 11 iunie 1986;
- la 12 aprilie 1989, Parlamentul European a adoptat Declarația Drepturilor și Libertăților fundamentale;
- Carta comunitară a drepturilor sociale fundamentale din anul 1989;
- Declarația Drepturilor și Libertăților fundamentale devine instrument de referință.

Tratatul de la Maastricht - Tratatul asupra Uniunii Europene (T.U.E.) a avut unul dintre obiective consolidarea, protecția drepturilor și intereselor cetățenilor statelor-membre, de a menține și a dezvolta Uniunea ca un spațiu al libertății, securității și justiției. Pentru a accentua rolul în creștere al conceptelor de drepturi fundamentale și al statului de drept, Consiliul European de la Copenhaga, din iunie 1993, instituie noi criterii de aderare, pentru statele aspirante din Estul Europei. În Documentul Agenda 2000 au fost incluse 5 criterii de aderare:

- identitatea europeană a statelor;
- statutul democratic;
- acceptarea acquis-ului comunitar;
- aptitudinea de a aplica sistemul comunitar;
- participarea la politicile comunitare.

Tratatul de la Amsterdam intrat în vigoare la 01.05.1999 a modificat art. 2 al T.U.E. devenit art. 6. Potrivit noului alineat introdus, „*Uniunea este formată pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și ale statului de drept, principii care sunt comune statelor-membre*”. Sunt consacrate trei principii, care formează patrimoniul comun de valori al statelor-membre, preluate din Statutul Consiliului European și devenite principii constituționale europene. Tratatul instaurează modalități de garantare a drepturilor fundamentale, care până atunci au lipsit. Este consacrată garanția jurisdicțională a respectării drepturilor omului prin recunoașterea competenței Curții de Justiție în domeniul controlului drepturilor fundamentale de către organele comunitare în art. 46 Încălcarea gravă și persistentă a principiilor enunțate în Tratat: libertatea, democrația, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale, statul de drept, sunt penalizate. Garanția jurisdicțională este dublată de garanția politică, art. 7 autorizează Consiliul U.E., la propunerea a 1/3 din membri să constate existența unei violări grave și persistente de către un stat-membru a drepturilor omului, a principiilor democratice și să priveze temporar statul care a comis încălcarea de anumite drepturi, inclusiv dreptul de vot, ce derivă din T.U.E.

La nivel european, respectarea drepturilor omului reprezintă unul dintre standardele politice fundamentale, expres formulate de Consiliul European de la Copenhaga (1993), ale integrării în Uniunea Europeană. Mai larg, în relațiile sale economice cu statele în curs de dezvoltare, Uniunea Europeană practică așa-numita clauză de condiționalitate, se are în vedere respectarea drepturilor omului de către statele cărora Uniunea le acordă asistență și sprijin pentru dezvoltare.

Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii Europene este parte a Tratatului de la Lisabona, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009, și consacră faptul că Uniunea Europeană se întemeiază pe valorile res-

pectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, oferind cetățenilor săi un spațiu de libertate, securitate și justiție. Carta este cea mai actuală declarație privind drepturile fundamentale din lume și promovează demnitatea umană, clarifică drepturile cetățenilor europeni, pune în evidență valorile și principiile Uniunii, prezintă bazele intelectuale și juridice ale Uniunii Europene și garantează respectarea drepturilor fundamentale de către toate instituțiile comunitare. Este reafirmat principiul protecției drepturilor omului ca principiu fundamental al Uniunii Europene: „Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor-membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii. [2, p.191]

Prin administrare defectuoasă se înțelege orice administrație insuficientă sau defectuoasă: dacă o instituție nu face ceea ce trebuie să facă, dacă face rău sau face un lucru pe care nu trebuie să-l facă. În acest sens, amintim cu titlu de exemplu: neregularități administrative, discriminare, abuz de putere, absența sau refuzul de informații, inechitate.

Cetățeanul european are dreptul la bună administrare, conform art. 41 din CDFUE, și, mai mult, se poate adresa în scris instituțiilor europene într-una din limbile tratatelor (alin. 4), deci în limba sa maternă. Una dintre libertățile prevăzute în Capitolul II, la art.12, este „Libertatea de întrunire și de asociere” din care decurge alin. 2: „Partidele politice la nivelul Uniunii contribuie la exprimarea voinței politice a cetățenilor Uniunii”. Acest aspect este corelat cu un alt element de noutate al Tratatului de la Lisabona și anume - instituirea unei democrații participative. Acest deziderat se poate realiza efectiv prin introducerea inițiativei cetățenești europene. Tratatul aduce o inovație semnificativă în dreptul constituțional european deoarece statutul de cetățean al UE este, de fapt, destinat să fie statutul fundamental al cetățenilor statelor-membre.

Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene reprezintă o completare a Convenției Europene pentru Apărarea Drepturilor și Libertăților Fundamentale, un document care oferă legitimitate construcției europene prin stabilirea unor drepturi și responsabilități pentru cetățenii europeni, reiterând caracterul politic și democratic al Uniunii.

Inițiativa cetățenească europeană reprezintă un instrument complet nou pentru consolidarea democrației în Uniunea Europeană. Prin intermediul său se realizează un prim pas către dezvoltarea democrației directe supranaționale și, pe termen mai lung, ar putea ajuta la constituirea unei opinii publice europene.

Bazele juridice pentru inițiativa cetățenească europeană se găsesc în art.11, alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană (Tratatul UE) și în art. 24, alineatul (1) din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE). Condițiile și procedurile valabile în cazul acestor inițiative cetățenești sunt stabilite prin regulament adoptat prin procedură legislativă obișnuită.

Drepturile omului și democrația trebuie să rămână în centrul acțiunii externe a Uniunii. Articolul 21 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) orientează acțiunea de drept, a universalității și a indivizibilității drepturilor omului, precum și a respectării principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional. Carta drepturilor fundamentale ale Uniunii Europene este obligatorie atât pentru instituțiile UE, cât și pentru statele-membre atunci când pun în aplicare dreptul Uniunii. În plus, UE este parte la o serie de instrumente ale Organizației Națiunilor Unite și ale Consiliului Europei, cum ar fi Convenția ONU privind drepturile persoanelor cu handicap (UNCRPD). Credibilitatea Uniunii în rolul său de susținătoare a drepturilor omului la nivel mondial se bazează pe acești piloni.[ 3, p. 2]

Politicele Uniunii Europene de sprijinire a drepturilor omului/democrației ar trebui să aibă mai degrabă un caracter strategic și să se concentreze pe acele priorități în cazul cărora este nevoie de un impuls politic suplimentar și de un angajament mai ferm. Acțiunea propusă ar urma să fie ghidată de următoarele principii: [3, p. 5]

1. Într-un context mondial din ce în ce mai dificil, relevanța standardelor universale este pusă la îndoială, iar eforturile UE de a le promova întâmpină din ce în ce mai multă rezistență.

2. Promovarea valorilor doar prin acțiuni exogene este adesea inefficientă. Prin urmare, eforturile ar trebui să se axeze pe sprijinirea forțelor endogene. UE ar trebui să ofere interlocutorilor din țările terțe mijloacele de acțiune necesare (fie că este vorba de interlocutori guvernamentali, parlamentari sau cvasiguvernamentali), să consolideze rolul sistemului judiciar, să sprijine în continuare societatea civilă,

inclusiv partenerii sociali, și să promoveze crearea unor medii propice, să întărească rolul și impactul organizațiilor și mecanismelor regionale și să consolideze cooperarea cu Organizația Națiunilor Unite care, în calitate de organism a cărui componență este universală, are o influență mai mare.

3. UE trebuie să conducă prin puterea exemplului. Uniunea este urmărită îndeaproape, mai ales în ceea ce privește anumite elemente care sunt percepute ca discrepanțe în abordarea drepturilor omului (standarde duble și incoerențe între acțiunile de pe plan intern și cele de pe plan extern). Prin urmare, este nevoie de reînnoirea angajamentului în vederea îmbunătățirii coerenței în ceea ce privește abordarea drepturilor omului și integrarea considerentelor legate de drepturile omului în toate aspectele acțiunii externe a UE și în aspectele externe ale politicilor interne, pe baza abordării elaborate de Comisie, pentru a asigura punerea efectivă în aplicare a Cartei drepturilor fundamentale de către Uniunea Europeană.

Uniunea Europeană trebuie să se concentreze pe cele mai urgente provocări din domeniul drepturilor omului, care trebuie abordate atât la nivel intern, cât și la nivel extern. Printre aceste provocări se numără, în special, combaterea discriminării, respectarea libertății de exprimare și a vieții private, precum și asigurarea respectării drepturilor omului în cadrul politicilor privind migrația, comerțul sau combaterea terorismului.

Uniunea Europeană ar trebui să-și ofere mijloacele necesare pentru a putea acționa; este necesar ca diferitele instrumente și politici de care dispune Uniunea Europeană să fie utilizate mai inteligent și într-un mod strategic, atât în activitățile bilaterale cât și în cele desfășurate în cadrul forurilor multilaterale și stimularea participării active a actorilor locali: drepturile omului și democrația nu se pot înrădăcina pe deplin decât în locurile în care există o puternică participare locală.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Apetrei A. Drepturile omului în Uniunea Europeană. Editura Lumen, Iași, 2010.
2. Birzea C. Cetățenia Europeană. Editura Politea, București, 2005.
3. Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliului „Plan de acțiune privind drepturile omului și democrația (2015-2019) „Menținerea drepturilor omului în centrul agendei UE”, Comisia Europeană, Bruxelles, 28.04.2015.
4. Popa Gh. Drepturile omului și democrația din perspective juridico-filosofice. [On-line]: <<http://www.proceedings.univdanubius.ro/index.php/eirp/article/view/1016/935>>.
5. <<http://www.europa.eu>>.

# TRAFICUL DE INFLUENȚĂ - O AMENINȚARE LA ADRESA PROBITĂȚII ȘI CREDIBILITĂȚII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Mihai FURNICA,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*One of the most pressing issues that affect the functionality of the rule of law and constitutes a real threat for social equity and justice and jeopardize the stability of the general interest of society is corruption phenomenon. Therefore, one of the key components of corruption, omnipresent in all structures and public services, is influence pendling /trafficking (lobbyism)*

*The influence pendling offense is, as mentioned in the literature, an antisocial phenomenon, retrograde, a expression of protectionism and favoritism manifestation of the old society, incompatible with the ethical and professional profile of the new type of public officials. Thus, creating suspicion that officials are corrupt, they can be influenced in the exercise of their duties, throws a bad light on state organizations and undermining their negative activities, affecting the principles of independence, impartiality, legality and professionalism of the public service.*

Una dintre cele mai stringente probleme ce afectează funcționalitatea statului de drept și constituie o amenințare reală pentru supremația dreptului, a echității sociale și justiției și pune în pericol stabilitatea interesului general al societății și ordinii de drept este fenomenul corupțional. Corupția este considerată, a fi un fenomen complex, multistructural și, totodată, multidimensional, manifestat sub aspect economic și social-politic, a cărui complexitate este marcată de multiple cauze, cum ar fi: economice, instituționale, legale, de ordin moral, sociale și politice. Sub aspect general, corupția constituie un fenomen socialmente morbid care afectează sau chiar paralizează funcționarea normală a instituțiilor, organizațiilor și întreprinderilor, prin care fapt perturbă însăși viața socială. [4] Cauza fundamentală care face posibilă și sprijină efectuarea unor tranzacții corupte este faptul că anumite interese private sunt antagoniste interesului public și prevalează asupra celui din urmă. Mai mult, în conformitate cu art. 2 al Legii nr. 90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției, corupția este definită drept o *faptă ilegală care afectează exercitarea normală a funcției și care constă fie în folosirea de către subiectul actelor de corupție sau al faptelor de comportament corupțional a funcției sale pentru solicitarea, primirea sau acceptarea, direct sau indirect, pentru sine sau pentru o altă persoană, a unor foloase materiale sau a unui avantaj necuvenit, fie în promisiunea, oferirea sau acordarea ilegală a unor asemenea foloase sau avantaje necuvenite subiecților actelor de corupție.*

Prin urmare, instrumentarul juridico-penal în materia infracțiunilor de corupție vizează implicit și infracțiunea de trafic de influență. Așadar, una dintre componentele reprezentative ale corupției, omniprezentă în toate structurile și serviciile publice, este traficul de influență. Introducerea traficului de influență în șirul infracțiunilor prevăzute de Codul Penal al Republicii Moldova reprezintă un progres în ceea ce privește depășirea unor prejudecăți existente până la această etapă. Nu e de mirare faptul că pe parcursul perioadei sovietice o astfel de infracțiune nu era prevăzută de legislația penală, influența funcționarilor fiind exercitată atât în condiții legale cât și ilegale, uneori chiar se profită de ea. În noile condiții ale statalității moldovenești incriminarea penală a unei astfel de fapte s-a impus în mod imperios persoanelor care fac uz de influența lor pentru a corupe un funcționar, prin urmare acestora fiindu-le aplicabile dispozițiile legii penale.

În acest context, în sensul alin. (1) al art. 326 al Codului Penal al RM, traficul de influență constă în *primirea sau extorcarea de bani, titluri de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale, acceptarea de servicii, bunuri sau avantaje, personal sau prin mijlocitor, pentru sine sau pentru o altă persoană, săvârșite intenționat de către o persoană care are influență sau care susține că are influență asupra unui funcționar, în scopul de*

*a-l face să îndeplinească ori să nu îndeplinească acțiuni ce intră în obligațiile lui de serviciu, indiferent dacă asemenea acțiuni au fost sau nu săvârșite”.*[1]

În esență, activitatea de „serviciu public” trebuie să se desfășoare în condiții bune, să fie în afara oricăror bănuieli că funcționarii pot fi determinați să acționeze sau să nu acționeze la îndeplinirea funcțiilor de serviciu prin implicări ale diferitelor persoane care au sau lasă să se creadă că ar avea influență asupra lor. [3] Această faptă prezintă pericol social și constituie deci o manifestare antisocială care aduce atingere relațiilor sociale a căror normală formare, desfășurare și dezvoltare nu sunt posibile fără asigurarea bunului mers al activităților organizațiilor de stat și obștești și punerea acestora la adăpost de suspiciunea că funcționarii sau alți salariați aflați în serviciul lor ar putea acționa sub înrăurirea intervenției unor persoane real sau presupus influente. [5]

În acest sens, apariția unor asemenea suspiciuni și bănuieli, la nivelul societății, nu condiționează nimic altceva decât discreditarea și prejudicierea autorităților publice, afectând, astfel, credibilitatea și probitatea celor din urmă. De aceea, a și apărut necesitatea de a adopta o normă juridică penală care să apere activitatea de serviciu public de așa-numitul *trafic de influență*. Infracțiunea de *trafic de influență* reprezintă, după cum se menționează în literatura de specialitate, un fenomen antisocial, retrograd, expresia tendințelor de căpătuială prin practicarea protecționismului și favoritismului, manifestare a moravurilor vechii societăți incompatibil cu profilul etic și profesional al funcționarului de tip nou. Deși în cazul infracțiunii de trafic de influență, acțiunea ce constituie elementul material, nu este nemijlocit legată de activitatea de serviciu, ea își răsfrânge negativ efectele asupra acesteia. Anume crearea suspiciunii că funcționarii sunt coruptibili, că ei pot fi influențați în exercitarea atribuțiilor lor de serviciu, aruncă o lumină nefavorabilă asupra organizațiilor de stat și aduce o atingere negativă activității acestora, afectând principiile independenței, imparțialității, legalității și profesionalismului serviciului public.

Deci, în mod indubitabil, acțiunea de traficare a influenței pe care o persoană o are pe lângă un funcționar (reală) sau pe care lasă să se înțeleagă că are pe lângă acesta (presupusă), creează reale și grave stări de pericol pentru prestigiul, autoritatea, credibilitatea organelor, a instituțiilor, organismelor statului, serviciilor publice, a altor unități, societăților comerciale, companiilor și societăților naționale, regiilor autonome, agenților economici, pentru corectitudinea, cinstea funcționarilor care-și desfășoară activitatea în cadrul acestora, îndeplinind funcțiile încredințate. [6] Ea este de natură să creeze, să inducă ideea, deosebit de nocivă, periculoasă pentru echilibrul relațiilor sociale în ansamblul lor, a posibilității promovării unor interese pe căi obscure, în afara condițiilor legii, prin cumpărarea favorurilor funcționarului împuțernicit cu examinarea și soluționarea acestora; că funcționarii sau alți salariați aflați în serviciu, ar putea acționa sub înrăutățirea intervenției unor persoane real sau presupus influente.

Prin urmare, prin așa gen de acțiuni (ilicite), în mod ireversibil are loc o *atentare directă la adresa demnității, probității profesionale și a credibilității funcționarului public*. De aici putem deduce, în primul rând, deficitul de imagine și erodarea unor elemente morale care sunt ireversibile. Prin urmare, în exercițiul funcției publice, demnitatea, cinstea, corectitudinea se câștigă foarte greu, se păstrează și mai greu, dar se pierde incredibil de repede.

Așadar, un prim efect negativ al infracțiunii de trafic de influență asupra funcționarului este crearea unei imagini nereale – aceea a funcționarului corupt, care poate fi influențat, contra unor diverse avantaje materiale, să își îndeplinească atribuțiile de serviciu prin eludarea legii. Aceasta este cu atât mai grav cu cât în majoritatea cazurilor, funcționarul nu este la curent de ceea ce se întâmplă, neputând stopa afectarea imaginii sale. Prin urmare, efectul se amplifică, transmitându-se de la individ la grup. Astfel, odată creată (imaginea nereală a funcționarului corupt) ea se va răsfrânge și asupra colectivului din care face parte acel funcționar – birou, serviciu, formațiune, existând riscul de a fi trasă concluzia că toți funcționarii din acel grup sunt corupți.

În majoritatea cazurilor, funcționarul despre care traficantul de influență afirmă că l-ar putea influența este chiar șeful grupului (entității/subdiviziunii), caz în care efectele săvârșirii infracțiunii sporesc. Într-o asemenea situație, se creează impresia eronată că pentru rezolvarea unei probleme trebuie cumpărată influența șefului, ceilalți funcționari fiind excluși din grafic, indiferent de atribuțiile pe care aceștia le au. În acest mod, prestigiul și imaginea acestora vor fi afectate, fiind considerați lipsiți de importanță în ceea ce privește activitatea publică pe care o realizează.

Un alt aspect pe care îl poate manifesta efectul negativ al traficului de influență asupra domeniului



public este cel al relațiilor între colegi. Astfel, înaintarea ipotezei că unul dintre membrii echipei este corupt, determină nesiguranța celorlalți în ceea ce privește munca în echipă. Funcționarul „corupt” va fi marginalizat, nu se va mai bucura de încrederea colegilor și a șefului și, prin urmare, va atrage oprobiul și antipatia acestora. Subsidiar, este posibil ca sarcinile care îi vor fi atribuite să se reducă, astfel că, deși profesional acesta se va afirma drept competent, randamentul acestuia va scădea.

Totodată, faptul că unul dintre colegi este „corupt”, îi poate determina și pe alți membri ai echipei să accepte să fie corupți, însă de data aceasta în mod real, având convingerea eronată că în respectivul colectiv aceasta este o practică normală. Acest efect se răsfrânge, mai ales, spre funcționarii nou veniți în grup. Cel mai important efect negativ al traficului de influență rămâne însă formarea unei impresii greșite a funcționarului „corupt” în rândul cetățeanului. Aceasta va determina ca omul de rând să nu mai aibă încredere în funcționar și nu doar privit individual, ci asupra tuturor dintr-o anumită ramură, producându-se iarăși efectul de grup. În context, în ordinea logică a ideilor, aceasta va conduce la ineficiența activității funcției publice realizate de funcționar.

Deci în acest sens, putem vorbi în mod ferm despre o afectarea integrității morale a funcționarului public fiindu-i denaturate demnitatea și probitatea profesională urmare a traficării influenței sale. În context, unul dintre principiile fundamentale care guvernează conduita profesională a funcționarului este *integritatea morală*, care presupune adoptarea unui comportament conform normelor etice acceptate și practicate în societate. Comportamentul integru are o deosebită importanță pentru credibilitatea instituției și, implicit, a membrilor săi. Pentru a câștiga respectul populației, nu este suficient doar să se acționeze în conformitate cu legea, ci trebuie ca aceasta să fie aplicată în spiritul respectului față de cetățean. Prin urmare, integritatea și respectul față de populație nu trebuie afirmate formal, prin declarații sau angajamente, ci demonstrate prin acțiuni și misiuni executate cu profesionalism, imparțialitate, onestitate, conștiinciozitate, echitate, neutralitate sub toate aspectele, acordând, totodată, o atenție deosebită grupurilor vulnerabile de populație (persoane în vârstă, copii, bolnavi, persoane cu handicap etc.).

Astfel, crearea unei imagini greșite a faptului că funcționarul poate fi influențat pentru a nu aplica o sancțiune prevăzută de lege, poate determina încălcarea cu ușurință a normelor legale, cetățenii fiind siguri că problema se va rezolva.

Totodată, această infracțiune diferă puțin de alte infracțiuni legate de corupție, însă interesele juridice protejate sunt aceleași: transparența și imparțialitatea în procesul decizional al administrației publice.

Prin urmare, în cazul traficului de influență imaginea funcționarului este lezată prin acțiunea terțului care afirmă că funcționarul poate fi influențat (nu e necesar ca acest atribut al funcționarului să fie confirmat printr-o conduită ulterioară obedientă din partea sa). Obiectul tranzacției între părțile „convenției ilicite” este influența reală sau pretinsă asupra funcționarului. Pe când, în cazul infracțiunii dare de mită (și de luare de mită), imaginea funcționarului este lezată într-un mod mult mai agresiv. Prin conduita mituitorului (oferire, promisiune sau remitere) și cea proprie funcționarului (pretindere, acceptare, nerespingerea promisiunii sau primire efectivă) se intervine în mod direct în îndeplinirea atribuțiilor de serviciu ale acestuia.

În legătură cu delimitarea infracțiunii de traficare a influenței de infracțiunea corupere pasivă, fără a intra în toate amănuntele elementelor distinctive, observăm că, pe când la infracțiunea de corupere pasivă înțelegerea dintre persoana cu funcție de răspundere și persoana terță, atunci când există infracțiunea, are ca obiect efectuarea, neefectuarea sau întârzierea efectuării, de către cel dintâi, a unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu, ori efectuarea unui act contrar acestor îndatoriri, precum și în scopul obținerii unor piețe, funcții și distincții de la autorități, la traficul de influență înțelegerea care, de data aceasta, nu se mai perfectează cu persoana cu funcție de răspundere are ca obiect intervenția subiectului activ care este persoana terță, pe lângă funcționar, pentru a-l determina să facă ori să nu facă un act ce intră în atribuțiile sale de serviciu. Cu alte cuvinte, în timp ce la coruperea pasivă, persoana anumită, *trafica cu funcția sa*, la traficul de influență particularul *trafica cu influența sa*, reală sau presupusă.

În același timp, este absolut important ca influența respectivă să izvorască din alte raporturi decât raporturile legale de subordonare, de control, supraveghere etc., prevăzute de lege sau în baza legii. Influența imprimată art. 326 CP RM trebuie să izvorască, bunăoară, din raporturile de rudenie, afinitate sau prietenie, raporturile comerciale, relațiile infracționale, relațiile politice etc. [2] De aceea, nu poate fi reținută la încadrare alin. (1), art. 326 CP RM, în ipoteza pretinderii, acceptării ori primirii remunerației

ilicite de către o persoană care deține atribuții ierarhice superioare față de factorul de decizie care va fi determinat de prima să facă o favoare sau să ia o decizie favorabilă. Dacă influența exercitată este realizată de șef față de subordonat, de organul de control față de cel controlat etc., atunci cele comise vor fi calificate drept abuz de putere sau abuz de serviciu (art. 327 CP sau, după caz, art. 312 Cod contravențional). Reieșind din dispoziția alin. (1), art. 326 CP, influența făptuitorului asupra factorului de decizie poate fi reală (în ipoteza în care persoana „are influență”) sau ipotetică (în ipoteza în care persoana „susține că are influență”). Pentru a reține la încadrare infracțiunea de trafic de influență (alin. (1), art. 326 CP) în ipoteza unei influențe susținute, influența asupra factorului de decizie trebuie să fie credibilă și posibilă (la nivelul atitudinii psihice a făptuitorului). Aceasta înseamnă că făptuitorul la momentul pretinderii, acceptării ori primirii remunerației ilicite nu are influență, însă el acționează cu intenția de a exercita această influență în viitor asupra factorului de decizie, mizând pe anumite circumstanțe. Și în cazul escrocheriei făptuitorul nu are influență asupra factorului de decizie, însă, spre deosebire de trafic de influență la momentul luării recompensei, făptuitorul nu intenționează să obțină influența asupra factorului de decizie și să o exercite. Aceasta acționează exclusiv cu intenția de a sustrage recompensa pe care i-o transmite cumpărătorul de influență. Pentru a aprecia dacă influența susținută asupra factorului de decizie este credibilă și posibilă, instanțele se vor conduce de anumite circumstanțe obiective, precum: relațiile dintre făptuitor și factorul de decizie invocat de primul; statutul, funcția, profesia făptuitorului etc. În special, instanțele trebuie să analizeze circumstanțele unei influențe susținute de către făptuitorul care aparține aceluiași domeniu de activitate cu factorul de decizie. Dacă influența pretinsă de făptuitor asupra factorului de decizie este absurdă și irealizabilă (în sensul efectuării și a finalității), atunci cele comise vor fi încadrate în conformitate cu art. 190 CP RM (în ipoteza primirii „remunerației ilicite”) sau tentativă la art. 190 CP RM (în ipoteza pretinderii sau acceptării „remunerației ilicite”), cu condiția ca remunerația să se refere la bunuri mobile, ce au cost determinat și valoare materială, sunt străine pentru făptuitor și constituie rezultatul muncii umane.

Așadar, în contextul celor afirmate, ținem să precizăm că infracțiunea prevăzută la art. 326 CP RM reprezintă o amenințare tot mai mare pentru preeminența dreptului, valorile democrație și drepturile omului, subminând principiile bunei administrări, echității și justiției sociale, denaturând concurența, împiedicând dezvoltarea economică și periclitanț stabilitatea instituțiilor democratice și starea morală a societății.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind Codul Penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002, art. 326. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129, din 13.09.2002, art. 1012, data intrării în vigoare: 12.06.2003.
2. Hotărârea Plenumului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție”, pct. 14.
3. Avram Mihail, Gurin Vasile, Donciu Anatol. Depistarea, cercetarea și calificarea infracțiunilor de corupție. Editura ARC, Chișinău, 2005, p. 165.
4. Bejan Octavian. Corupția: noțiuni, prevenire și contracarare. Chișinău, 2007, p. 24.
5. Dongoroz Vintilă, Kahane Siegfried, Oancea Ion, Stănoiu Rodica, Fodor Iosif, Iliescu Nicoleta, Bulai Constantin, Rosea Victor. Explicații teoretice ale Codului penal român. Volumul IV, Ediția II, Editura All Beck, București, 2003, p. 133.
6. Horia Diaconescu. Infracțiunile de corupție și cele asimilate sau în legătură cu acestea. Editura All Beck, București, 2004, p. 105.

# RELAȚIA DINTRE CETĂȚEAN ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Victor MACOVEI,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Nowadays, even if it shows an upward trend in the protection of human rights, however, regionally we see a number of cases requiring attention and involvement. Although the rule of law the concept and the content will currently become widespread, unfortunately we are often witnesses or observes of some situations where no human law prevails as the starting point for any.*

Prezenta lucrare își propune să evidențieze și să analizeze procedurile de transparență decizională în administrația publică din Republica Moldova. De asemenea, tratează și modalitățile de îmbunătățire a relației: administrație publică – cetățean. În acest scop, vom încerca să clarificăm conceptul de transparență decizională și metodele concrete prin care acesta este transpus în realitate.

Transparența urmărește asigurarea unui acces mai larg al cetățenilor la informațiile și documentele aflate în posesia instituțiilor statului, participarea cetățenilor la procesul decizional și asigurarea legitimității, eficacității și responsabilității administrației față de cetățean. Conceptul de transparență a procesului decizional derulat în instituții se referă la asigurarea accesului cetățenilor la documentele aflate în gestiunea instituțiilor statului, precum și la consultarea cetățenilor cu privire la adoptarea unor reglementări. Transparența, în sens larg, se referă la accesul liber la informație de orice fel, la posibilitatea de a opta sub orice formă.

Prin această lucrare mi-am propus să cercetez măsura în care autoritățile și instituțiile publice aplică prevederile legii nr. 982 din 11.05.2000 în litera și spiritul său. Această lege este deosebit de importantă, deoarece reglementează primul contact dintre autoritățile publice și cetățeni. În acest sens, se poate vorbi de transparentizarea și responsabilizarea instituțiilor publice și participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor. De asemenea, voi încerca să definesc și procesul de optimizare a performanțelor instituțiilor publice din perspectiva liberului acces la informații de interes public. Voi trata această temă din perspectiva legislativ-normativă oferind un cadru care permite asigurarea și aplicarea principiului supremației legii, respectiv - a egalității de tratament față de public, a cetățenilor în fața legii și tratamentul nediscriminatoriu al lor, apreciat de teoreticieni și practicieni în egală măsură.

### **Reglementările de bază privind liberul acces la informațiile de interes public:**

- *Declarația Universală a Drepturilor Omului*, articolul 19: „Orice persoană are dreptul la libertatea opiniei și a expresiei, acest drept include libertatea de a susține opinii fără nicio interferență și de a căuta, primi și răspândi informații și idei prin orice mijloc, indiferent de frontieră.”

- *Constituția Republicii Moldova*, articolul 34: „Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit... Autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.”

- *Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație*: „Legislația privind accesul la informație are la bază Constituția Republicii Moldova, tratatele și acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte, prezenta lege și include prevederile altor acte normative care reglementează raporturile ce țin de accesul la informație.”

- *Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional*: „Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul:

- a) să participe, în condițiile prezentei legi, la orice etapă a procesului decizional;
- b) să solicite și să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație;
- c) să propună autorităților publice inițierea elaborării și adoptării deciziilor;

d) să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor”.

Aplicarea reală a principiului transparenței ar conduce la o mai mare încredere în legi și reglementări, din moment ce ele au fost adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a legii, cu urmări pozitive asupra dezvoltării economice și a menținerii unor relații de cooperare între aparatul guvernamental și societate.

Transparentizarea autorităților publice este un proces dinamic. Pe măsură ce legea este din ce în ce mai aplicată, autoritățile administrației publice vor fi din ce în ce mai transparente, pentru că vor avea exercițiul aplicării legii. Puterea administrației publice își găsește legitimitatea în lege, care îi recunoaște acesteia caracterul discreționar, adecvat intereselor publice pe care trebuie să le îndeplinească.

Felix și Loyd Nigro prezintă „definiția administrației publice prin intermediul a cinci puncte:

- a) este un efort al unui grup care cooperează într-un cadru public;
- b) acoperă cele trei ramuri - executivă, legislativă și juridică – și relațiile dintre ele;
- c) are un rol important în formularea politicii publice și este, de aceea, o parte a procesului politic;
- d) este diferită de administrația privată prin trăsături semnificative;
- e) este asociată de aproape cu numeroase grupuri private și de indivizi.”

Administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și a executării la concret a legii prin intermediul instituțiilor abilitate în acest sens. Administrația publică reprezintă o știință și, în același timp, o artă, prin intermediul careia se duc la îndeplinire politicile statului. Guvernul își atinge obiectivele prin intermediul administrației publice, deoarece aceasta traduce într-un mod concret cetățeanului necesitatea aplicării, dar și respectării legii. Administrația are structuri proprii prin intermediul cărora pune în aplicare prevederile legii și a celorlalte acte normative.

Administrația publică este rezultatul muncii unui număr semnificativ de persoane care își desfășoară activitatea într-un spațiu public. Aceasta pentru a-și duce la bună îndeplinire scopul care beneficiază de o serie de resurse și anume: umane și aici putem menționa potențialul creativ al ființei umane, informaționale, materiale și financiare.

Administrația publică trebuie să fie mereu pregătită să desfășoare acțiuni concrete cu efect direct și imediat astfel încât să se poată evidenția în fața cetățenilor, rezultatele nefiind în unele cazuri cele mai favorabile. Administrația se află într-un continuu dialog cu grupurile sociale datorită problemelor existente la nivelul comunității, în acest sens sunt instituționalizate formele de consultare. Datorită acestui fapt grupurile își cunosc bine drepturile și obligațiile și au sentimentul că opinia lor, într-adevăr, contează. Nu același lucru se poate spune despre cetățeni care consideră că de cele mai multe ori punctul lor de vedere nu contează și se simt abandonați de către administrație. De asemenea, trebuie să subliniem faptul că societatea per ansamblu are anumite așteptări de la administrație. În acest sens, administrația are anumite sarcini care sunt stabilite printr-un program guvernamental al partidului care iese învingător în alegeri. Sarcinile pot fi atât de natură economică, cât și de natură socială care pot fi transformate ulterior în acte normative adoptate de Parlament. Apoi administrația trebuie să stabilească ordinea de prioritate a respectivelor sarcini și să elaboreze măsurile de aplicare la concret a acestora. Pentru a duce la îndeplinire sarcinile sale, administrația trebuie să țină cont de condițiile de timp și de mediu, astfel ea beneficiază de putere discreționară, fiind conștientă de rolul său în societate.

Societatea reprezintă principalul furnizor de valori sociale pentru administrație, iar administrația este cea care apreciază gradul de îndeplinire a valorilor furnizate. Din această cauză „nu se poate vorbi de un sistem abstract de administrație publică, ci de un tip istoric, concret de administrație publică, într-o țară sau alta.” Alexandru Negoită afirmă că „administrația publică, pentru a putea să-și realizeze sarcinile sale, are nevoie să se sprijine pe puterea politică”.

Principiile bunei administrații sunt următoarele: respectarea legii, lipsa discriminării și tratamentului egal, proporționalitatea, consecvența, obiectivitatea și imparțialitatea. Respectarea minimală a acestora va garanta servicii publice administrative de o calitate superioară și o mai bună informare și implicare a comunității.

Relația administrație publică – cetățeni a fost întotdeauna una destul de controversată, ambele părți având destul de multe lucruri de reproșat una celeilalte. Lipsa de profesionalism a funcționarilor, birocrația excesivă, corupția care domnește peste tot, dar oficial nu există, desfășurarea greoaie a procedurilor administrative, lipsa de profesionalism în relațiile cu publicul, aglomerația, confuziile sau erorile anga-

jaților, lipsa de informare în rândul publicului sunt, în mare, problemele care intervin în această relație administrație - administrați.

Transparența trebuie să devină o componentă esențială a instituțiilor publice, ea este mai curând o prevedere a legii, distanța dintre gradul actual de transparență al instituțiilor și obiectivele fixate prin lege fiind destul de însemnată. Lipsa transparenței „decizionale, alături de alte carențe ale activității de reglementare, conduce la încrederea scăzută a societății în forța și importanța actelor normative. Absența consultărilor face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, lucru ce determină o accentuată instabilitate legislativă și nu oferă siguranța necesară cadrului legal existent. De asemenea, un alt efect al lipsei transparenței decizionale în administrația publică poate fi și este în țara noastră evoluția fenomenului de corupție. Standardele de transparență în sectorul public, în sistemul administrativ trebuie accentuate. Transparența constituie una dintre premisele combaterii corupției.”

Vorbind la concret, „transparența privește acțiuni care au în vedere :

- a) informarea din oficiu a persoanelor asupra intereselor de ordin public care urmează să fie dezbătute de autoritățile administrației publice centrale sau locale, precum și asupra proiectelor de acte normative;
- b) consultarea cetățenilor și a asociațiilor legal constituite, la inițiativa autorităților publice, în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative;
- c) participarea activă a cetățenilor la luarea deciziilor administrative și în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative”.

Conceptul de transparență decizională vine să susțină colaborarea tot mai strânsă între cetățeni, pe de o parte, și dintre cetățeni și instituțiile publice centrale și/sau locale, pe de altă parte. Actorii interesați în această transparență au un cuvânt important de spus, părerile lor arată un aspect important al implicării, precum și implementarea lor într-o societate care tinde a fi una democratică prin respectarea drepturilor fundamentale ale omului.

„Cetățenii”, în majoritatea lor constituind un grup de oameni nemulțumiți, au o perspectivă sumbră asupra sistemului funcționăresc. Nu înșă întotdeauna în cunoștință de cauză, mulți dintre ei având o impresie negativă înainte de a se confrunța cu sistemul. Majoritatea cetățenilor sunt nemulțumiți de modul în care funcționează administrația publică, consideră că toți funcționarii sunt corupți sau, cel puțin, coruptibili, sunt enervați de sistemul de migrare de la un birou la altul și de lipsa de informare. Ei vor să se implice în luarea deciziilor într-un sistem transparent.

Una dintre responsabilitățile autorităților administrației publice locale este să permită membrilor comunităților să participe la procesul de luare a deciziilor. Dar acest lucru presupune deschidere din partea autorității prin informarea constantă a celor pe care îi guvernează astfel încât aceștia să fie capabili în a-și expune ideile, pro sau contra(vezi Tabelul 1).

Cetățenii pot participa la procesele reglementate de Legea transparenței fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenența politică, avere sau origine socială. Gradul de participare influențează procesul de planificare și de luare a deciziilor.

Într-o instituție publică, desfășurarea activității în limita standardelor prevăzute de *Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional* presupune accesul publicului la procesul de luare

Tabelul 1

<b>Cele mai importante practici</b>	
<b>Practici impuse de lege</b>	<b>Bune practici</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Anunțul referitor la dezbaterile unui proiect de hotărâre se afișează și se transmite către public conform legii.</li> <li>- Administrația locală organizează dezbateri publice la cererea, în scris, a unei asociații legal constituite.</li> <li>- Consilierii locali acordă audiențe la solicitarea celor interesați.</li> <li>- Ședințele consiliului local sunt publice.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primarul se întâlnește cu cetățenii și în afara programului de audiențe.</li> <li>- La ședințele consiliului local sunt invitate în mod special persoane interesate de problema respectivă sau cu expertiza în domeniu.</li> <li>- Participanții la dezbaterile publice se pot exprima corespunzător.</li> </ul>

a deciziilor simultan cu menținerea operativității procesului de consultare publică. Acest lucru se poate realiza în două direcții: fiecare instituție trebuie să ia măsurile necesare pentru informarea publicului cu privire la noile reglementări intrate în vigoare și, de asemenea, are obligația de a sprijini cetățenii în exercitarea drepturilor lor, în cazul de față – dreptul de liber acces la informațiile de interes public.

Obligația de transparență este deosebit de importantă pentru menținerea echilibrului fiecărei părți interesate, de a permite accesul la luarea deciziilor administrative.

Pentru menținerea echilibrului, a realizării cu succes a unei bune administrații și pentru ca publicul să înțeleagă problemele și alternativele optime, se oferă informații echilibrate și obiective acestora.

În general, informațiile cu care operează autoritățile și instituțiile publice pot fi clasificate în două categorii:

- informații publice;
- informații la care accesul este limitat. Această categorie poate fi împărțită, la rândul ei, în următoarele subcategorii:
  - date personale;
  - informații clasificate;
  - alte informații secrete;
  - informațiile privind activitățile comerciale sau financiare, dacă publicitatea acestora aduce atingere dreptului de proprietate intelectuală ori industrială, precum și principiului concurenței loiale, potrivit legii.

Informația este „oxigenul democrației, iar democrația ar fi de neconceput fără accesul liber al publicului la informații. Lipsa transparenței în viața politică și în actul de guvernare reprezintă unul dintre obstacolele cele mai greu de depășit către o societate democratică, în care cetățenii să aibă încredere în oamenii politici și în guvernanți. De aceea, accesul neîngrădit al cetățenilor la informația de interes public și participarea lor la luarea deciziilor sunt considerate două dintre premisele cele mai importante ale unei guvernări democratice și responsabile”.

Informația le permite cetățenilor, pe de o parte, să aprecieze în cunoștință de cauză acțiunile administrației, iar pe de altă parte, să participe în mod avizat la dezbaterile și la luarea deciziilor care îi privesc.

Importanța transparenței decizionale se relevă din totalul actelor normative emise, majoritatea covârșitoare sunt creația puterii executive. Dincolo de normele emise direct de către Guvern, marea majoritate a legilor adoptate de Parlament sunt inițiate de Guvern, fiind redactate în cadrul instituțiilor administrației publice. În aplicarea legilor și ordonanțelor, Guvernul, ministerele, alte instituții statale centrale sau de nivel local, dar și toate instituțiile administrației publice locale emit în mod continuu un mare număr de acte normative. Tot acest corp de legislație apare și este frecvent modificat fără implicarea celor interesați, fie că sunt cei care urmează să aplice actele respective sau cei a căror activitate este reglementată prin aceasta.

Transparența actului decizional și participarea cetățenilor la procesul de luare a deciziilor și de elaborare de acte normative, toate acestea determină un raport de cauzalitate prin care se urmărește sistemul și modul de administrare la nivelul întregii administrații publice. Transparența are rolul de a preveni acțiunile care amenință integritatea publică (acte de corupție) și de a evalua performanța administrației publice locale (capacitatea administrativă). Transparența activității administrației publice locale constituie o regulă în toate etapele și procedurile (premergătoare, concomitente și ulterioare) deciziei administrative, confidențialitatea fiind excepția care se limitează la informația stabilită prin lege datorită nevoii protejării unor interese specifice domeniului siguranței publice, prevenirii infracțiunilor, protejării monedei și a creditului, a intimității.

O primă componentă a integrității publice o reprezintă transparența în desfășurarea activității instituțiilor publice, prin care înțelegem setul de instrumente prin care administrația (instituțiile și autoritățile administrației publice locale) dă socoteală cetățenilor/contribuabililor cu privire la activitatea desfășurată în serviciul acestora. Modalitățile prin care se operaționalizează transparența țin de:

- asigurarea accesului cetățenilor la informațiile de interes public;
- participarea cetățenilor la elaborarea de acte normative și la ședințele publice.

Lipsa „integrității nu este o problemă care se regăsește doar în aparatul administrativ. În general, problemele legate de integritate apar atunci când interesele personale ale unui funcționar sau ales local riscă



să compromită interesele autorității publice. Unul dintre cei mai importanți pași ce pot fi făcuți, în sensul prevenirii unei astfel de situații de către o instituție, este să permită accesul cetățenilor, mass-mediei și al altor instituții la sistemul administrativ (prin deschidere și transparență)."

Încălcarea dreptului la libera informare creează carențe sistemului politic încă din faza sa incipientă, de selectare a actorilor ce vor trasa strategiile de guvernare, prin formarea unor opinii neconcordante cu realitatea. Astfel, fără a fi pe deplin informați, cetățenii legitimează instaurarea unui regim politic uneori ineficient, iar alteleori corupt. Corupția constituie o amenințare pentru democrație, pentru supremația dreptului, echității sociale și a justiției, erodează principiile unei administrații eficiente, subminează economia de piață și pune în pericol stabilitatea instituțiilor statale.

Montesquieu arăta antinomia dintre corupție și democrație. Corupția destructurează principiile fundamentale ale statului de drept, demolează încrederea în mecanismele democrației, slăbește ordinea constituțională. Antrenând confuzia și suspiciunea, corupția afectează starea de legalitate. Corupția se întâlnește, practic, în orice societate, chiar și în cele cu îndelungată tradiție democratică.

În Republica Moldova, corupția nu este un produs nou al relațiilor sociale și economice apărute după anii 1991. A existat și în regimul comunist, aspect care îi conferă elemente de continuitate în evoluția sa. Una dintre cerințele necesare pentru combaterea corupției este transparența care derivă din dreptul constituțional al cetățeanului la informație.

În articolul 34 din Constituția Republicii Moldova se precizează că „dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngredit”. În acest sens, „autoritățile publice, potrivit competențelor ce le revin, sunt obligate să asigure informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal.”

Politica anticorupție cuprinde principalele prevederi din programul de guvernare și anume:

- aplicarea strategiei naționale anticorupție bazată pe aplicarea legilor, politicile de prevenție și monitorizare și evaluare a acestor politici;
- transparența activității autorităților publice în elaborarea politicilor și în procesul aplicării lor, prin accesul neîngrădit la informații cu caracter public;
- realizarea unui parteneriat cu societatea civilă care să asigure o participare largă a cetățenilor la evaluarea dimensiunii politice;
- realizarea alocării fondurilor publice pentru publicitate prin legea privind achizițiile publice;
- elaborarea și aplicarea unui manual standard aplicabil tuturor autorităților publice, care să prezinte procedurile de prevenție, investigare, intervenție și monitorizare a faptelor de corupție;
- realizarea unui sistem independent de monitorizare și evaluare a fenomenului de corupție, inclusiv a implementării strategiei naționale anticorupție.

Datorită schimbărilor economice, sociale, politice și tehnologice, importanța comunicării eficiente între cetățeni și guvernanți devine un factor esențial pentru consolidarea regimurilor democratice prin acceptarea unui nou tip de guvernare - „guvernarea deschisă”.

Birocrația este văzută ca opunându-se democrației, prin limitarea participării unor categorii largi la procesul decizional și prin tendința corpului de funcționari de a se transforma într-o categorie distinctă și de a-și impune propriile interese prin interemdiul puterii deținute.

Birocrația este astăzi percepută ca formă coruptă generată de administrația care, în loc să-și îndeplinească în mod corect sarcina sa de serviciu public, folosește birocratia în propriul său folos. Birocrația a fost întotdeauna un subiect foarte controversat și criticat.

Diminuarea birocratiei urmărește asigurarea transparenței activității administrative, a publicității și a liberului acces la informațiile publice aferente serviciilor, eliminarea situațiilor de conflict de interese pentru aleși și funcționari, organizarea adecvată (performantă) a compartimentelor de strategie, administrare a bugetului și a birourilor de lucru cu publicul, modificarea procedurilor de avizare prin preluarea sarcinii de obținere a acestora de către funcționarii administrației.

Pentru ca administrația publică să aibă un rol hotărâtor în viitor, trebuie depuse numeroase eforturi în scopul reorganizării muncii în vederea îmbunătățirii și accentuării calității serviciilor publice, resursele necesare pentru a se oferi aceste servicii.

Stoparea birocratiei:

- raționalizarea circuitelor documentelor;

- simplificarea procedurilor de emitere de către autoritățile administrative a avizelor, autorizațiilor sau licențelor necesare desfășurării unor activități specifice (avize de urbanism, autorizații de construcție);
- înființarea în fiecare instituție din administrația publică a oficiului unic de primire a solicitării cetățeanului.

Accesul liber la informațiile de interes public; legat de acest aspect, accesul liber la informație nu este o favoare, este un drept! Avem nevoie de acest drept foarte important deoarece:

- cetățeanul plătește taxe și impozite statului;
- cetățeanul trebuie să fie responsabil și vrea să stie cum este gestionat banul public;
- cei pe care cetățenii i-au ales trebuie să-și respecte promisiunile;
- funcționarii din instituțiile publice sunt în slujba cetățeanului și nu invers;
- administrația publică este din ce în ce mai transparentă;
- pur și simplu, este dreptul cetățeanului.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Declarația Universală a Drepturilor Omului.
3. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație.
4. Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional.

# ULTIMELE EVOLUȚII ÎN REGLEMENTAREA JURIDICĂ A CONTRACTULUI DE ACHIZIȚII PUBLICE DE MICĂ VALOARE

**Aliona BARBĂSCUMPĂ,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The actuality of this summary is in the fact that the Moldovan Law of Public Procurement . no. 96 of 13.04.2007 will be repealed once the Law of Public Procurement Moldova no. 131 of 07/03/2015 will enter into force and the interpretation and application of new regulations to be made in accordance with the will of the legislature within the limits of legality and transparency.*

*Transparency and increased accountability subjects participating in public relations is crucial to achieve a good level of competing bidders. However, success in public procurement is determined, for the most part, by the work of the contracting authorities, Public Procurement Agency and institutions exercising administrative control over contracting authorities, law enforcement and the Court of Auditors.*

Achizițiile publice reprezintă o verigă de importanță majoră în sistemul raporturilor juridice din Republica Moldova, iar odată cu intrarea în vigoare a noii legi privind achizițiile publice la 01.05.2016 (Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015), aceasta urmează a fi interpretată și aplicată potrivit voinței legiuitorului, exprimată în normele de drept civil.

În sistemul legislației căzute deja în desuetudine și efectiv abrogate, cu intrarea în vigoare din data de 01.05.2016, prin achiziții publice se înțelege procurarea de bunuri, executarea de lucrări sau prestarea de servicii, raporturi reglementate de Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04.2007.

Totodată, în sensul Legii privind achizițiile publice nr. 96 din 13.04.2007, noțiunea de *contract de achiziții publice* reprezintă un contract cu titlu oneros, încheiat în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una sau mai multe autorități contractante, care are ca obiect procurarea de bunuri, executarea de lucrări sau prestarea de servicii în sensul prezentei legi.

Raportat noțiunii expuse mai sus, principiile fundamentale ce guvernează raporturile din domeniul achizițiilor publice sunt prevăzute la art. 6 al Legii nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, și anume: a) transparența achizițiilor publice; b) utilizarea eficientă a finanțelor publice și minimalizarea riscurilor autorităților contractante; c) tratament egal, imparțialitate, nediscriminare în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici; d) asumarea răspunderii în cadrul procedurilor de achiziție publică.

De modul în care autoritățile contractante efectuează achizițiile în mare parte depinde eficiența utilizării banilor publici. Pierderile rezultate din achizițiile publice afectează grav dezvoltarea infrastructurii și serviciilor publice, ducând la deteriorarea mediului de afaceri și afectând calitatea vieții cetățenilor. Totodată, achizițiile publice nu pot fi văzute ca un domeniu care nu este influențat de multitudinea relațiilor sociale, administrative și juridice din societate. Astfel, atingerea unei performanțe înalte în achizițiile publice nu poate fi efectuată doar prin îmbunătățirea procedurilor de achiziții. [1] La fel de importantă este și exercitarea unui tratament egal și nediscriminatoriu în privința tuturor ofertanților și operatorilor economici. Principalii subiecți la raporturile de achiziții publice sunt *autoritățile publice*, pe de o parte, și *operatorii economici*, pe de altă parte. Pe lângă acești subiecți activi, mai întâlnim și Agenția Achiziții Publice, organele de drept și Curtea de Conturi.

**Autorități contractante** sunt autoritățile publice, definite în legislația Republicii Moldova, persoanele juridice de drept public, asociațiile acestor autorități sau persoane. [2] Autoritățile contractante reprezintă autoritățile publice, care satisfac necesitățile de interes public și a cărei activitate este asigurată din bani publici. În scopul realizării unor necesități de ordin public, autoritățile respective inițiază procedurile de achiziții publice, prin intermediul serviciilor operatorilor economici selectați. Autoritățile contractante sunt implicate în mod direct în procesul de realizare a achizițiilor publice, fiind antrenate activ la toate etapele acestui proces. [3]

**Operator economic** este furnizorul de bunuri, executantul de lucrări și/sau prestatorul de servicii, care poate fi orice persoană fizică sau juridică, orice entitate publică sau asociație de astfel de persoane și/sau en-

tități care furnizează pe piață bunuri, execută lucrări și/sau prestează servicii. [4] În special, *scopul prezentului articol reprezintă identificarea aspectelor teoretico-practice în ceea ce privește interpretarea și aplicarea Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015, care intră în vigoare, în mai puțin de o lună, adică la 01.05.2016, ce ține de segmentul contractelor de mică valoare de achiziții publice de servicii.*

**Aspecte privind momentul încheierii contractelor de mică valoare.** Urmează a fi descrisă următoarea speță: În cazul în care operatorul economic (întreprinderea X) are posibilitatea încheierii contractelor de mică valoare la două conturi analitice și încheie un contract de achiziții publice de mică valoare, în sumă totală de până la 48000 lei, inclusiv TVA, la începutul anului 2016, iar după data de 01.05.2016 (adică după intrarea în vigoare a noii Legi), aceeași întreprindere X, va încheia un contract de achiziții publice de mică valoare în sumă de până la 96000 lei, inclusiv TVA, la cel de-al 2-lea cont analitic. Acțiunile descrise sunt ilegale.

Deoarece Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice urmează a fi abrogată odată cu intrarea în vigoare a noii Legi (Legea nr. 131 din 03.07.2015), este important/necesar de menționat că art. 2, alin. (1), lit. a) Legea nr. 96/13.04.2007 prevede „Prezenta lege se aplică contractelor de achiziții publice care nu sunt specificate la art. 4 și a căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală sau mai mare decât următoarele praguri: a) pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii – 40.000 de lei, iar cu TVA, va constitui 48.000 lei”. Iar potrivit art. 2, alin. (1) al Legii nr. 131 privind achizițiile publice, în vigoare la 01.05.2016, aceasta se va aplica contractelor de achiziții publice de servicii, a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală cu sau mai mare decât 80.000 de lei, fără TVA, și, respectiv, 96.000 lei, inclusiv TVA.

În conformitate cu art. 6 *Cod Civil al Republicii Moldova* [5], acțiunea în timp a legii civile, alin. (3) prevede: „De la data intrării în vigoare a legii noi, efectele legii vechi încetează, cu excepția cazurilor în care legea nouă prevede altfel”. În prezentul alineat sunt cuprinse dispozițiile privind aplicarea imediată a legii noi și, în același timp, se stabilește o excepție de la acest principiu, și anume, ultraactivitatea (supraviețuirea) legii civile vechi. Astfel, în cazurile prevăzute de legea nouă, legea civilă veche poate continua să fie aplicată unor situații determinate, deși a intrat în vigoare o lege civilă nouă. Ultraactivitatea este justificată de necesitatea că anumite situații juridice în curs de realizare să rămână guvernate de legea sub imperiul căreia au început, respectiv, să se constituie, să se modifice sau să se stingă. În doctrină se menționează că există cazuri de ultraactivitate care nu sunt expres prevăzute de legea nouă dar care pot fi deduse prin interpretare. Excepție de la regulile prevăzute la art. 2, alin. (1) al Legii nr. 96 din 13.04.2007, și art. 2, alin. (1) al Legii nr. 131 din 01.05.2016, constituie prevederile:

- art. 69, alin. (1) al Legii nr. 96 din 13.04.2007, potrivit căruia „Autoritatea contractantă nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea de contracte separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu prezenta lege, în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată. Excepție constituie achiziția de bunuri și servicii sezoniere, care impune încheierea unor contracte separate pe diferite perioade de timp. Pentru achizițiile de bunuri, lucrări și servicii, a căror perioadă de realizare este mai mare de un an, contractul poate fi încheiat pentru întreaga achiziție, însă realizarea lui urmează a fi asigurată în limitele alocațiilor anuale prevăzute în aceste scopuri și precizate anual în contract”;

și, respectiv, prevederile:

- art. 72, alin. (1) al Legii nr. 131 din 01.05.2016, potrivit căruia „autoritatea contractantă nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea de contracte de achiziții publice separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție publică decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu prezenta lege în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată. Excepție constituie achiziția de bunuri și servicii sezoniere, care impune încheierea unor contracte separate pe diferite perioade de timp. Pentru achizițiile de bunuri, lucrări și servicii, a căror perioadă de realizare este mai mare de un an, contractul poate fi încheiat pentru întreaga achiziție, însă realizarea lui urmează a fi asigurată în limitele alocațiilor anuale prevăzute în aceste scopuri și precizate anual în contract.

În ceea ce privește **înregistrarea la Trezoreria de Stat a contractului de achiziții publice de mică valoare**, în sumă de până la 96.000 lei, inclusiv TVA, pentru anul 2016, după 01.05.2016, autoritățile contractante nu vor întâlni impedimente. Trezoreria de Stat va verifica, în primul rând, suma disponibilă în cont, precum și condițiile de achitare. Însă, în rezultatul efectuării unui control de către organele de control/audit și de drept, acestea vor stabili, cu certitudine, că autoritatea contractantă, în mod intenționat, s-a eschivat de la organizarea procedurii de achiziții. Acțiunile în cauză vor fi calificate ca divizare de conturi, iar persoanele responsabile vor fi trase la răspundere.

**Aspecte privind întocmirea planurilor anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice.** Un alt aspect important ce merită atenție reprezintă momentul în care sunt întocmite planurile, anuale și trimestriale, de efectuare a achizițiilor publice.

Astfel, printre atribuțiile de bază ale autorităților contractante, se numără: a) planificarea achizițiilor publice; b) examinarea și evaluarea ofertelor operatorilor economici, încheierea contractelor de achiziții publice cu operatorii economici selectați. Potrivit art. 2, alin. (4) al Legii nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice „contractele de achiziții publice, a căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, nu depășește pragurile menționate la alin. (1) se efectuează în conformitate cu regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat de Guvern”.

În conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 148 din 14.02.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor publice de valoare mică, pct. 7 prevede: „Achizițiile publice de valoare mică se realizează de către autoritatea contractantă în baza planurilor anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice sau din motive de urgență, ca urmare a apariției unor necesități neplanificate sau evenimente imprevizibile.” Prin urmare, suma alocată pentru Contul analitic anual este planificată la începutul anului, potrivit bugetului provizoriu aprobat de către Ministerul Finanțelor și Trezorerie. În cazul în care a fost negociat cu operatorul economic, semnarea unui contract de mică valoare la articolul din achiziții „X”, pe suma de până la 48000 lei, inclusiv TVA, atunci prevederile legale, care vor intra în vigoare după 01.05.2016 (Legea nr. 131 din 03.07.2015), se vor răsfrânge asupra altor conturi analitice, planificate la începutul anului 2017 (în cazul în care legea nu prevede expres, aceasta urmează a fi interpretată – a se vedea art. 6 Codul Civil al Republicii Moldova și Comentariul Codului Civil).

Drept exemplu elocvent, poate servi următoarea *speșă*. Autoritatea contractantă Z poate încheia, anual, contracte de achiziții publice de servicii de mică valoare (în continuare - *Contract*), la 2 conturi analitice. La planificarea anuală a achizițiilor, autoritatea respectivă urmează să încheie contracte, ce nu vor depăși suma totală de până la 48.000 lei, inclusiv TVA. Astfel, la interpretarea legii, luând în considerație faptul că contul analitic anual este planificat la începutul anului calendaristic, se prezumă că aceste două contracte de mică valoare urmează a fi încheiate potrivit sumei de bani alocate acelor conturi analitice la începutul anului calendaristic, adică la legea care era și este în vigoare la începutul anului calendaristic. În cazul în care va fi încheiat un Contract după intrarea în vigoare a noii Legi cu privire la achizițiile publice, adică după 01.05.2016, la un alt cont analitic (în sumă totală de până la 96000 lei, inclusiv TVA), persoanele responsabile vor fi trase la răspundere.

Potrivit Codului Contravențional al R.M. „*neplanificarea achizițiilor publice sau planificarea acestora cu încălcarea prevederilor actelor normative, nepublicarea invitației de participare și a anunțului de intenție, divizarea achiziției publice prin încheierea unor contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform actelor normative, se sancționează cu amendă de la 25 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.*” [6]

Autoritățile contractante întocmesc dări de seamă privind rezultatul procedurilor de achiziții publice și le prezintă Agenției. În obligațiile acestora se mai include și asigurarea executării și gestionarea contractelor de achiziții publice în termenele și în condițiile stabilite. Agenția Achiziții Publice este acea autoritate administrativă de specialitate, în subordinea Ministerului Finanțelor, care efectuează supravegherea, controlul și coordonarea interramurală în domeniul achizițiilor publice. [7]

Autoritatea contractantă nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea de contracte separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu legea în vigoare, în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată. Excepție constituie achiziția de bunuri și servicii sezoniere, care impune încheierea unor contracte separate pe diferite perioade de timp. Pentru achizițiile de bunuri, lucrări și servicii a căror perioadă de realizare este mai mare de un an, contractul poate fi încheiat pentru întreaga achiziție, însă realizarea lui urmează a fi asigurată în limitele alocațiilor anuale prevăzute în aceste scopuri și precizate anual în contract. [8]

Aceeași procedură este prevăzută și de Legea nr. 131 din 03.07.2015, și anume: „Autoritatea contractantă nu are dreptul să divizeze achiziția prin încheierea de contracte de achiziții publice separate în scopul aplicării unei alte proceduri de achiziție publică decât procedura care ar fi fost utilizată în conformitate cu prezenta lege în cazul în care achiziția nu ar fi fost divizată. Excepție constituie achiziția de bunuri și servicii sezoniere, care impune încheierea unor contracte separate pe diferite perioade de timp”. [9]

Prin urmare, putem concluziona că autoritățile contractante, în domeniul achizițiilor publice, elaborează planuri anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice. [10] În conformitate cu art. 3, alin. (2) al Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 „valoarea estimată a contractului de achiziții publice trebuie să fie determinată înainte de inițierea procedurii de atribuire a contractului respectiv. Această valoare trebuie să fie valabilă la momentul transmiterii spre publicare a anunțului de participare sau, în cazul în care procedura de atribuire nu presupune publicarea unui astfel de anunț, la momentul transmiterii invitației de participare”.

Codul Contravențional al Republicii Moldova prevede: în art. 3271, alin. (3) Încălcarea regulilor de inițiere și desfășurare a procedurilor de achiziții publice: „Neplanificarea achizițiilor publice sau planificarea acestora cu încălcarea prevederilor actelor normative, nepublicarea invitației de participare și a anunțului de intenție, divizarea achiziției publice prin încheierea unor contracte separate în scopul aplicării altei proceduri de achiziție decât cea care ar fi fost utilizată conform actelor normative se sancționează cu amendă de la 25 la 100 de unități convenționale aplicată persoanei cu funcție de răspundere.”

Urmare a celor expuse, autoritatea contractantă urmează să încheie contractele de mică valoare, pentru anul 2016, la conturile analitice la care are acces, în sumă de până la 40.000 lei fără taxă pe valoare adăugată și, respectiv, până la 48.000 lei, inclusiv TVA, la începutul anului calendaristic, potrivit legii în vigoare la acel moment (Legea nr. 96 din 13.04.2007 în vigoare).

Un alt aspect cu impact pozitiv este reglementat de legea nouă, și anume: potrivit art. 3, alin. (20) al Legii privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015 „modul de planificare a contractelor de achiziții publice este stabilit în regulamentul aprobat de Guvern”. Iar potrivit Hotărârii Guvernului nr. 148 din 14.02.2008 cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor publice de valoare mică pct. 10 prevede: „Calcularea valorii estimative a unui contract de achiziție publică de valoare mică se bazează pe valoarea totală spre plată, estimată de autoritatea contractantă, fără taxa pe valoarea adăugată”, iar pct. 7 al aceleiași Hotărâri stabilește: „Achizițiile publice de valoare mică se realizează de către autoritatea contractantă în baza planurilor anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice sau din  *motive de urgență* , ca urmare a apariției unor necesități neplanificate sau evenimente imprevizibile”,  *particularitate prevăzută atât la art. 69, alin. (1) al Legii nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, cât și la art. 72, alin. (1) al Legii nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice* .

În cazul în care autoritatea contractantă își propune să atribuiască un contract de achiziții publice de servicii pentru care nu se poate anticipa prețul total al prestației, dar este posibilă estimarea unui tarif mediu lunar, metoda de estimare variază, în funcție de durata contractului respectiv, astfel: dacă durata contractului este stabilită și nu depășește 48 de luni, valoarea estimată trebuie calculată având în vedere întreaga durată a contractului”. [11] Respectiv, în conformitate cu Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice, în vigoare din 01.05.2016, încheierea contractelor de mică valoare, pe un cont analitic, după intrarea în vigoare a Legii menționate, în valoare totală de până la 96.000 lei, inclusiv taxă pe valoare adăugată, este  *interzisă* . Autoritatea contractantă, precum și operatorii economici, nu au dreptul de a încheia contracte de mică valoare, pentru a suplini contul analitic de la suma de 40.000 la suma de 80.000, fără taxă pe valoare adăugată (fără TVA), respectiv, de la 48.000, la suma de până la 96.000 lei, inclusiv TVA.

Excepție de la regula generală este prevăzută la art. 69, alin. (1) al Legii nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice: „Excepție constituie achiziția de bunuri și servicii sezoniere, care impune încheierea unor contracte separate pe diferite perioade de timp”.

Din practică, există tendința nașterii unei întrebări, și anume:  *în cazul în care agentul economic epuizează resursele la un cont analitic, acesta va putea să încheie pe alt cont analitic contract de mică valoare pe serviciul prevăzut în contul analitic cu resurse epuizate?*  Răspunsul la întrebarea aceasta va fi următorul: „Fiecare cont analitic presupune încheierea unui număr de contracte de mică valoare (care în suma lor totală să nu depășească 48.000 lei după legea în vigoare la moment), având același obiect, de exemplu: doar „servicii X”, nu și „servicii Y”. Respectiv, răspunsul este: „Nu”! Agentul economic care epuizează resursele la un cont analitic, nu va putea să încheie un contract (mai multe contracte), de mică valoare, pe un alt cont analitic.

De coordonarea și reglementarea politicilor în domeniul achizițiilor publice la nivel național este responsabilă Agenția Achizițiilor Publice, care se subordonează Ministerului Finanțelor. Totodată, autoritățile contractante sunt cele care sunt responsabile nemijlocit de efectuarea achizițiilor și calitatea acestora. Succesul în achizițiile publice, în cea mai mare parte, este determinat de activitatea autorităților contractante, de



activitatea Agenției Achizițiilor Publice și a instituțiilor ce exercită controlul administrativ asupra autorităților contractante, activitatea organelor de drept și a Curții de Conturi. [12] Transparența în achizițiile publice este crucială pentru obținerea unui nivel bun de concurență a ofertanților, sporirea responsabilității și responsabilizării instituțiilor și a persoanelor implicate în acest proces. [13]

În concluzie, încheierea contractelor de achiziții publice de mică valoare și derularea obligațiilor ce rezultă din acestea, este un proces complex și departe de a-și găsi o reglementare exhaustivă în sistemul cadrului legal actual. Pierderile rezultate din achizițiile publice afectează grav dezvoltarea infrastructurii și serviciilor publice, acestea fiind cauzate, în mare parte, de producerea actelor de corupție. Intenția legiuitorului de a îmbunătăți raporturile rezultate din cadrul procedurilor de achiziții, este reflectată prin introducerea reglementărilor noi, în Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. Dacă e să comparăm legislația deja căzută în desuetudine și efectiv abrogată (Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice) cu prevederile noii legi (Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice), cu referire la contractele de achiziții publice de mică valoare, suntem într-un totu îndreptățiți să formulăm următoarele **concluzii** relevante:

1. A fost înființată, precum și definită noțiunea de *Agenția de Soluționare a Contestațiilor*, ce reprezintă autoritate administrativă în subordinea Ministerului Finanțelor, care soluționează contestațiile formulate în cadrul procedurilor de achiziție publică.

2. Este exclus principiul prevăzut la art. 6, lit. i) *favorizarea operatorilor economici rezidenți ai Republicii Moldova în măsura în care aceasta nu contravine normelor de drept internațional, parte a cărora este Republica Moldova*; și au fost introduse două noi principii ce reglementează raporturile privind achizițiile publice, și anume: lit. i) proporționalitate; și lit. j) recunoaștere reciprocă.

3. Potrivit art. 2, alin. (1), lit. a) *Legea nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice*, „prezenta lege se aplică contractelor de achiziții publice care nu sunt specificate la art.4 și a căror valoare estimativă, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală sau mai mare decât următoarele praguri: a) pentru contractele de achiziții publice de bunuri și servicii – 40.000 de lei, iar cu TVA, va constitui 48.000 lei”. Iar potrivit art. 2, alin. (1) al Legii nr. 131 privind achizițiile publice, în vigoare la 01.05.2016, aceasta se va aplica contractelor de achiziții publice de servicii, a căror valoare estimată, fără taxa pe valoarea adăugată, este egală cu sau mai mare decât 80.000 de lei, fără TVA, și, respectiv, 96.000 lei, inclusiv TVA ș. a.

Cu toate acestea, Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice rămâne a fi imperfectă, iar în cazul în care o situație juridică nu este prevăzută expres, aceasta urmează să fie interpretată potrivit normelor generale de drept, prevăzute în legi organice ale Republicii Moldova.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Dumitru Budianschi, Denis Cenușă, Olesia Stamate, Serghei Merjan. Studiu efectuat de către Expert-Grup, Centru Analitic Independent „Achiziții publice în Republica Moldova: probleme și soluții”. Chișinău, mai 2014, pag. 5.

2. Legea Republicii Moldova nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, art.12, alin. (1).

3. Dumitru Budianschi, Denis Cenușă, Olesia Stamate, Serghei Merjan, Studiu efectuat de către Expert-Grup, Centru Analitic Independent „Achiziții publice în Republica Moldova: probleme și soluții”. Chișinău, mai 2014, pag. 18.

4. Legea Republicii Moldova nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, art.1.

5. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002, art. 6.

6. Codul Contravențional al Republicii Moldova, art. 3271, alin. (3).

7. Legea Republicii Moldova nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, art.8, alin. (1).

8. Legea Republicii Moldova nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, art. 69, alin. (1).

9. Legea Republicii Moldova privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015, art. 72, alin. (1).

10. Legea Republicii Moldova nr. 96 din 13.04.2007 privind achizițiile publice, art.13, alin. (1), lit. b).

11. Legea Republicii Moldova privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015, art. 3, alin. 8, lit. a).

12. Dumitru Budianschi, Denis Cenușă, Olesia Stamate, Serghei Merjan, Studiu efectuat de către Expert-Grup, Centru Analitic Independent „Achiziții publice în Republica Moldova: probleme și soluții”. Chișinău, mai 2014, pag. 7.

13. Dumitru Budianschi, Denis Cenușă, Olesia Stamate, Serghei Merjan, Studiu efectuat de către Expert-Grup, Centru Analitic Independent „Achiziții publice în Republica Moldova: probleme și soluții”. Chișinău, mai 2014, pag. 8.

# INFLUENȚAREA ACTELOR DE CORUPȚIE ȘI A ACTELOR CONEXE ACTELOR DE CORUPȚIE PRIVIND MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Valerii CARAGACEAN,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## RÉSUMÉ

*La corruption a profondément affecté notre société est omniprésent. On peut dire sans exagération que jusqu'à ce qu'il soit résolu ce problème social ne peut pas être pas d'autres problèmes résolus. A savoir la corruption est qui contrecarrée en grande partie des efforts pour construire une nouvelle société: la démocratie et l'économie de marché après le modèle et les pays avancés prospère. Bien que la corruption existe dans le secteur privé, la taille présence considérable dans le secteur public à la société les pires dommages. En effet, tant qu'il ne sera pas arrêté et diminué le secteur public vital ne sera pas produire une réhabilitation soit en non-gouvernementale privée ou. Un rôle important dans cette activité repose leaders les institutions publiques et leurs subdivisions. Ils ont fournir de multiples possibilités de prévenir toute manifestation la corruption dans l'institution qui administre.*

*„Cel mai bun conducător este acela care face ca virtutea să folosească  
nu numai lui însuși, ci și altora”*

**Aristotel**

*„Conducerea și învățătura sunt indispensabile una alteia”*

**John F. Kennedy**

Corupția reprezintă una dintre cele mai serioase amenințări la adresa statului de drept în cadrul societății contemporane, subminând instituțiile și valorile democratice. Mai mult, există o conexiune între corupție și celelalte forme ale criminalității, ea dezvoltând un caracter transnațional. În aceste circumstanțe au venit și primele reacții din partea societății, ceea ce a forțat guvernele să ia o serie de măsuri pentru prevenirea și combaterea acestui fenomen.

Făcându-și apariția încă din antichitate, tot de pe atunci corupția și actele conexe acesteia, fiind și reprimată, fiind aplicate și pedepse mai aspre și măsuri de prevenire și combatere, dar ea (corupția) nu numai că a supraviețuit de-a lungul veacurilor, dar, evident, și a progresat. De exemplu, în Grecia Antică, mita era atât de frecventă încât, Platon propunea să fie pedepsiți cu moartea funcționarii care primeau daruri pentru a-și face datoria. Nu trebuie să primești daruri, spunea el, nici pentru lucruri bune, nici pentru lucruri rele [25, p. 210]; legea lui Moise condamna, de asemenea, mituirea: „Să nu primești daruri; căci darurile orbesc pe cei ce au ochii închiși și sucesc hotărârile celor drepți” [23, p. 115].

Concluzia desprinsă în urma studiului făcut constă în faptul că corupția ca fenomen social și ca delict infracțional s-a dovedit a poseda o vitalitate de neînviat, dezvoltându-se odată cu societatea, odată cu statul și dreptul, căpătând tot noi forme și manifestări.

Totodată, menționăm că cuvântul *corupție* derivă de la latinescul „*corruptio-onis*”, ceea ce înseamnă stare de abatere de la moralitate, de la cinste, de la datorie și, de asemenea, desfrânare, depravare [26, p. 190]. Astfel, prin corupție putem înțelege un abuz de putere în scopul obținerii de avantaje materiale sau alte foloase (onoruri, titluri, publicitate, exonerare de răspundere). De cele mai multe ori ea nu este decât un „*banal contract*” (este drept ilicit) care acționează conform principiului din dreptul roman „*do ut des*” (îți dau ca să-mi dai) și care se negociază și se desfășoară în condiții de clandestinitate și confidențialitate.

În Republica Moldova, fenomenul corupției și actele conexe actelor de corupție sare peste orice bănuț regiditate, dovedindu-se expansiv în numeroase domenii, ceea ce constituie un obstacol în calea aderării la Uniunea Europeană. În Republica Moldova, noțiunea de corupție este fixată în Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției din 25 aprilie 2008. Conform acestui act legislativ, „*corupția este ori-*

*ce folosire ilegală de către o persoană cu statut public, a funcției sale pentru primirea unor foloase materiale sau a unui avantaj necuvenit pentru sine sau pentru o altă persoană, contrar intereselor legitime ale societății și ale statului, ori acordarea ilegală a unor foloase materiale sau avantaje necuvenite unei alte persoane”* [191, p. 103].

În eforturile sale de a construi un stat de drept modern și fără de corupție, Republica Moldova a semnat/ratificat un șir impunător de tratate internaționale consacrate prevenției și combaterii acestui flagel. Țara noastră este membru al Grupului de State contra Corupției (GRECO), face parte dintr-un șir de inițiative regionale în domeniul combaterii corupției, a beneficiat și continuă să beneficieze de proiecte importante de asistență externă orientate spre consolidarea capacităților instituționale în combaterea corupției [9].

Corupția în administrația publică este percepută de societatea civilă la un înalt grad. În cazul comunităților locale, mai ales acelor rurale, potențialul pentru corupție este creat de densitatea mare a relațiilor de rudenie și de sărăcia generalizată. În cazul municipiilor, corupția este favorizată de complexitatea structurilor instituționale în cadrul primăriilor, de delimitarea incertă a responsabilităților în interiorul instituțiilor administrative locale, de competențele destul de mari asupra repartizării patrimoniului. De asemenea, nu există o practică bună a impunerii clauzelor legale de incompatibilitate. Deși Legea privind administrația publică locală și cea a alesului local determină incompatibilitatea de funcții, ea nu este suficient de detaliată și lasă spațiu îndeajuns pentru interpretări ambigue [20, p. 128]. Administrația publică locală, fiind și ea o putere publică, trebuie organizată în baza unor principii și standarde care ar face-o cât mai efektivă, mai apropiată de cetățeni în interesul cărora activează și de aici – mai puțin coruptă și mai puțin producătoare de situații corupte.

Referindu-se la corupția existentă în domeniul administrației publice locale, profesorul universitar, Victor Popa, menționează că ar fi prea simplu să spunem că ea reprezintă un comportament ilicit al unor funcționari publici din structura autorităților publice la nivel local și că este mai curând o excepție decât o regulă. Or, aceasta ar însemna, în acest fel, să înțelegem corupția doar în termeni etici, moraliști care sancționează numai devierile considerate a fi reprobabile în comportamentul celor desemnați să servească interesul general. Pornind de la acest punct de vedere, apreciem fenomenul corupției ca unul deosebit de complex, care cere un studiu minuțios al surselor sale, al condițiilor și actorilor săi activi pe un sol fertil al instituțiilor și credințelor noastre despre autoritate publică, susținând dezvoltarea acestora prin efectele autocreatoare ale corupției care adeseori sunt mult mai puternice decât metodele menite să le combată [19, p. 21].

Evident, la acest capitol trebuie întreprinse un șir de măsuri care ar face ca sistemul administrației publice locale să fie cât mai eficient și mai viabil, iar educația populației și a funcționarilor publici – să contribuie la promovarea unui compartiment corespunzător în relațiile public – administrația publică.

În anul 2003, Republica Moldova a ratificat două convenții importante ale Consiliului Europei: convenția penală[2] și civilă privind corupția[3]. Odată cu ratificarea acestor convenții, țara noastră și-a asumat îndeplinirea unor angajamente și măsuri la nivel național, inclusiv replicarea principiilor și prevederilor convențiilor în legislația națională și asigurarea unei aplicări practice eficiente.

Convenția civilă privind corupția (CC CoE PC) (Strasbourg, 04.11.1999) este unul din instrumentele de bază anticorupție ale Consiliului Europei, stabilind, prin art. 1, „*obligatia părților de a prevedea în dreptul său intern recursuri eficiente în favoarea persoanelor care au suferit prejudicii rezultând dintr-un act de corupție, pentru a le permite să-și apere drepturile și interesele, inclusiv posibilitatea de a obține despăgubiri*” [4, art. 1].

Corupția îmbracă aspecte penale, dar nu întotdeauna are asemenea incidente. Faptele de corupție presupun, de regulă, obținerea de foloase patrimoniale de către cel care se lasă corupt, dar și de cel care corupe, sau chiar de către altcineva, de o terță persoană; dar nu totdeauna trebuie să fie în discuție foloase patrimoniale, cuantificabile sau imediat cuantificabile, pentru că pot fi în joc și foloase de altă natură: politică, administrativă, de putere etc., mai importante uneori decât cele de natură patrimonială. De aceea, există corupție și când fapta este savârșită în interesul altcuiva, nu numai în interesul autorului sau când se fac promovări nu pe criterii profesionale, ci pe cel al apartenenței sau nu la un anumit partid ori când nu sunt promovați sau sunt îndepărtați din funcție oamenii pe criterii de partid. Așadar, pentru a înțelege mai bine fenomenul dat, vom reda pe scurt formele prin care se manifestă corupția și actele conexe actelor de corupție.

Întrucât actele de corupție și cele conexe, faptele de comportament coruptibil se săvârșesc prin abuz de funcție, de putere și de atribuții, prevăzute de lege, iar organele de urmărire penală nu pot acționa decât în limitele legii, a doua componentă grupează principalele măsuri de ordin legislativ ce urmează a fi întreprinse pentru implementarea strategiei pentru prevenirea și combaterea corupției [4, art. 1].

Actele conexe actelor de corupție se regăsesc reglementate la art. 16, alin. (3) din Legea nr. 90 din 25.04.2008. Astfel, potrivit art. 1, p. 6 din proiectul de lege stipulează substituirea sintagmei „*faptelor de corupție și protecționism*” cu sintagma „*actelor de corupție și celor conexe lor*” din titlul și conținutul art. 314 Cod contravențional [191, p. 103]. Pe marginea acestei inițiative menționăm următoarele, atât la etapa de elaborare, cât și după adoptarea Legii privind prevenirea și combaterea corupției, Republica Moldova nu a acceptat clasificarea actelor/faptelor în „*acte de corupție*” și „*acte conexe actelor de corupție*” prevăzută de art. 16 al Legii nr. 90 din 25.04.2008. În opinia noastră, o asemenea clasificare nu poate fi acceptată din următoarele motive: nu este clară noțiunea de „*acte conexe actelor de corupție*” și în conformitate cu care criterii se determină că unele acte/fapte sunt conexe actelor de corupție, iar altele – nu. De exemplu, este bine cunoscut faptul că la comiterea infracțiunilor de crimă organizată (trafic de droguri, de ființe umane, arme etc.) se purcede frecvent la acte de corupție, însă aceste infracțiuni nu se clasifică ca acte conexe actelor de corupție. Dacă vom merge pe această cale, atunci multe dintre infracțiuni ar putea fi considerate acte conexe actelor de corupție; este paradoxal, dar printre „*actele conexe actelor de corupție*” enumerate în art. 16 sunt incluse: forme cunoscute ale corupției, de exemplu, „*abuzul de putere sau abuzul de serviciu*” [alin. 3, lit. a)], „*excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu*” [alin. 3, lit. b)], adică abuzul de funcție; „*împiedicarea îndeplinirii justiției*” [alin. 3, lit. d)], adică obstrucționarea bunei funcționări a justiției; „*însușirea de bunuri*” [alin. 3, lit. e)], adică sustragerea de bunuri; sau, din contra, infracțiuni care nu sunt forme ale corupției sau nu au legătură cu formele corupției, de exemplu, „*distrugerea sau deteriorarea bunurilor*” (bunăoară, prin incendiere).

Corupția pare să fie foarte extinsă, dacă nu chiar permanentă, în administrație, atât la nivel central, cât și la nivel local, fiind accentuată de lipsa unei definiri clare a responsabilităților, confuzie în separarea funcțiilor administrative de cele politice și o lipsă de transparență în procedurile administrative. La acestea se mai adaugă lipsa unui cadru legal adecvat pentru eficiența luptei împotriva corupției din administrația publică. În paralel, instituțiile implicate în combaterea acesteia își caută încă identitatea, se supun reformărilor care survin în urma revizuirilor legislative și manifestă încă acea lentoare birocratică ce nu reușește să facă față dezlănțuirilor inovative ale corupției. În administrația publică, subiecții actelor de corupție sunt funcționarii publici, cărora li se acordă permanent sau provizoriu, în virtutea legii, prin numire, prin alegere sau în virtutea unei însărcinări, anumite drepturi și obligații, în vederea exercitării funcțiilor într-un serviciu public sau într-o altă instituție. În ultimul timp, se pot observa tot mai multe articole în diferite ziare care fac referiri la corupția din rândul funcționarilor publici, ceea ce îl determină pe cetățean să creadă că nu există standarde de conduită în rândul acestei categorii. Sentimentul de nesiguranță, dificultatea promovării și nivelurile scăzute ale compensațiilor financiare, privatizarea unor servicii publice (care determină o serie de probleme complexe, precum reducerea de personal, reorientarea profesională, conflictele de interese și găsirea unor noi locuri de muncă), reducerea dimensiunilor aparatului birocratic, redefinirea în permanență a atribuțiilor ministerelor și agențiilor au un impact adesea negativ asupra funcționarilor publici și, în cazurile cele mai grave, îi determină să cedeze tentațiilor corupției [31, p. 114-115]. Corupția și lipsa standardelor etice din cadrul funcției publice amenință administrația publică în ceea ce privește consolidarea credibilității funcției publice și a instituțiilor democratice în fața propriilor cetățeni și contribuie, de asemenea, la agravarea sărăciei și la slăbirea sistemului de servicii prestate cetățenilor.

Funcționarii reprezintă sistemul nervos al oricărui organism social, fiind chemați să asigure funcționarea impecabilă a agregatului social pe baza principiilor care caracterizează statul de drept. Funcționarul este obligat să urmărească satisfacerea interesului social. Interesul social este scopul tuturor actelor juridice și operațiunilor pe care funcționarul le îndeplinește în exercitarea atribuțiilor sale [23, p. 100]. Neurmărirea acestui interes ori deturnarea interesului social într-un interes personal al funcționarului poate duce la sancțiuni penale contra acestuia. În vederea asigurării unei bune desfășurări a activităților de interes public, precum și pentru a se preveni și combate faptele antisociale grave susceptibile să stânjenească, să împiedice sau să aducă atingere acestei activități, este necesară intervenția legii penale. În

primul rând, această intervenție se impune atunci când funcționarii, care au o comportare incorectă, fac din funcția lor o sursă de venit în detrimentul societății [13, art. 14-24].

Pentru ca prevenirea și combaterea fenomenului de corupție să fie eficientă, este necesară concentrarea pe înțelegerea cauzelor profunde ale diferitelor manifestări ale actelor de corupție, precum și pe găsirea unor metode de eliminare sau de diminuare a acestui fenomen.

Buna funcționare a administrației publice este condiționată și de prevederile legale în domeniu. Cu cât acestea sunt mai clare și mai eficiente, cu atât arbitrarul și ilegalitatea vor fi mai puțin prezente în acțiunile acesteia [31, p. 115]. Adoptarea unei legislații specifice, menite să pună capăt fenomenului de corupție, prezintă o importanță deosebită în prevenirea și combaterea corupției, dar simpla adoptare a unor legi anticorupție este o condiție necesară, nu însă și suficientă. Practica a demonstrat că modificarea sau dezvoltarea cadrului legal nu a condus la rezultatul dorit, și anume descurajarea fenomenelor de corupție. Sentimentul de nesiguranță a locului de muncă, promovarea în funcție pe baza criteriilor politice și nu a celor profesionale sunt doar câteva din problemele care necesită o soluționare rapidă, astfel încât să se asigure un cadru de exercitare a funcției publice libere de orice ingerințe de ordin subiectiv-persoanal, ce ar favoriza fenomenul de corupție.

Transparența, una dintre premisele necesare asigurării unei administrații eficiente, derivă din dreptul constituțional al cetățeanului la informație. În Constituție se precizează că „*dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit*” [6, art. 34, alin. (1)].

Într-o administrație compusă din funcționari subordonați unui partid poate apărea tendința de nerespectare a libertăților publice și de manifestare a unor acte de corupție. Numai o administrație compusă din funcționari recrutați pe criteriul valoric poate rezista la diferitele influențe ale grupurilor de presiune și, implicit, fenomenului de corupție.

Neimplicarea cetățenilor în mod direct în identificarea și sesizarea cazurilor de corupție din administrație favorizează perpetuarea acestui fenomen. Pentru asigurarea unei mai mari receptivități a cetățenilor privind semnalarea și sesizarea cazurilor de corupție, este necesară realizarea unor contacte directe între aceștia și instituțiile abilitate în combaterea ei și a eventualelor bariere administrative. Pe lângă acestea, este indispensabilă și asigurarea accesului cetățenilor la informații, pentru a le permite acestora să observe eventualele nereguli.

Procesul de selecție trebuie să aibă ca finalitate atragerea în instituțiile publice a acelor funcționari publici care se află cel mai aproape de standardele de performanță stabilite și care au cele mai multe șanse de a realiza obiectivele individuale și organizaționale. În acest context, organizarea și desfășurarea concursurilor și a examenelor pentru ocuparea funcției publice trebuie să aibă drept caracteristică principală transparența, pentru a înlătura, astfel, suspiciunile în privința unor presupuse nereguli la încadrarea într-o funcție publică.

Procesele de reorganizare a instituțiilor administrației publice, procesul de descentralizare și de consolidare a autonomiei locale, aplicarea principiului subsidiarității, precum și orizontul creat de noile roluri ale administrației se pot realiza numai printr-o implicare crescută a funcționarilor publici și, nu în ultimul rând, printr-o continuă perfecționare a acestora.

În aceeași ordine de idei, menționăm că, potrivit art. 16, alin. (2) din Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției, nr. 90 din 25.04.2008, actele de corupție sunt: *a) coruperea activă; b) coruperea pasivă; c) traficul de influență; d) luarea de mită; e) darea de mită*; iar sunt acte conexe actelor de corupție următoarele acțiuni săvârșite în legătură directă cu actele de corupție: *a) abuzul de putere sau abuzul de serviciu; b) excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; c) legalizarea veniturilor obținute din acte de corupție; d) împiedicarea înfăptuirii justiției; e) însușirea de bunuri; f) cauzarea de daune materiale prin înșelăciune sau prin abuz de încredere; g) distrugerea sau deteriorarea de bunuri; h) protecționismul; i) falsificarea rezultatelor votării; j) coruperea alegătorilor; k) falsul în acte publice; l) falsul în documente contabile* [12, art. 16, alin. (2) și alin. (3)].

Astfel, aceste infracțiuni sunt pedepsite de Codul penal, care sunt prevăzute în următoarele articole: art. 181<sup>1</sup> „*Coruperea alegătorului*”; art. 191 „*Delapidarea averii străine*”; art. 196 „*Cauzarea de daune materiale prin înșelăciune sau abuz de încredere*”; art. 197 „*Distrugerea sau deteriorarea intenționată a bunurilor*”; art. 256 „*Primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației*”; art. 324 „*Corupere pasivă*”; art. 325 „*Corupere activă*”; art. 326 „*Traficul de influență*”; art. 327 „*Abuzul de putere*”



sau abuzul de serviciu”; art. 328 „Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu”; art. 330 „Primirea de către un funcționar a recompensei ilicite”; art. 330<sup>2</sup> „Îmbogățirea ilicită”; art. 332 „Falsul în acte publice”; art. 333 „Luarea de mită”; art. 334 „Darea de mită”; art. 335 „Abuzul de serviciu”; art. 335<sup>1</sup> „Falsul în documente contabile”; art. 336 „Depășirea atribuțiilor de serviciu” [7, art. 181<sup>1</sup>-197, art. 256, art. 324-336].

În final, vom menționa că corupția poate fi combătută și prevenită mai efectiv pornindu-se de la nivelul cel mai jos al administrației publice. Evident, că efectele devastatoare asupra vieții publice pe care o are corupția sunt cel mai adânc resimțite de către cetățeni acolo, unde coalitiile de actori interesați pot fi formate pe marginea unor subiecte de interes comun în vederea creării unor condiții umane mai acceptabile [19, p. 130]. Societatea civilă va trebui să aibă un rol plenar în monitorizarea instituțiilor publice și să ceară reacții din partea autorităților în legătură cu fiecare scandal de corupție.

**Concluzii și recomandări.** Prezentul articol științific oferă o viziune de ansamblu asupra principalelor concluzii degajate în rezultatul analizei cadrului normativ al Republicii Moldova din perspectiva compatibilității acestuia cu prevederile Convenției civile privind corupția și a examinării bunelor practici la nivel internațional în domeniul infracțiunilor de corupție și actelor conexe a actelor de corupție.

S-a constatat că fenomenul corupției și actelor conexe corupției sunt complexe, cu un impact negativ asupra dezvoltării societății și că societatea este amenințată de acest fenomen. Corupția, fiind cunoscută din cele mai vechi timpuri ale dezvoltării omenirii, s-a modificat cu timpul și s-a adaptat la condițiile actuale, căpătând noi forme și capturând atât funcționari publici ori structuri statale, cât și reprezentanți ai sectorului privat, la nivel național și internațional, astfel afectând domenii întregi de activitate. Corupția și actele conexe actelor de corupție, fiind în stare să distrugă valorile general umane, statul de drept, democrația, să limiteze drepturile și libertățile fundamentale ale omului, modul decent de viață a fiecărui cetățean. Nivelul corupției este mai redus în statele în care societatea conștientizează daunele acestui fenomen, unde există voința politică a autorităților statului de implementare a programelor de prevenire și combatere a corupției și la înlăturarea acestui fenomen sunt încurajate și capacitățile societății civile, sectorului privat. Corupția se răspândește mai mult în statele în care există condiții favorabile și lipsește voința pentru prevenirea și combaterea acestui fenomen.

Activitatea instituțiilor statului urmează a fi axată mai cu seamă pe înlăturarea cauzelor și condițiilor ce favorizează corupția, pentru a preveni acest fenomen, la contracararea corupției, tragerea la răspundere administrativă sau penală a persoanelor corupte.

În acest scop se impun următoarele recomandări:

- studierea practicii altor țări, care au anumite succese în lupta cu corupția;
- implementarea principiilor de integritate în instituțiile publice;
- interzicerea numirii în aceeași sferă de activitate, în aceeași localitate, a persoanelor aflate în legături de rudenie (de exemplu: soțul judecător ori procuror, soția avocată, etc.);
- transparență în toate structurile statale a modului de folosire a banilor publici. Rapoarte periodice ale responsabililor despre cum s-au cheltuit banii publici;
- organizarea periodică în cadrul Academiei de Administrare Publică a seminarelor cu funcționarii publici de diferite niveluri, inclusiv miniștrii, în problemele prevenirii și combaterii corupției cu înmânarea unor certificate despre această strategie cu semnătura titularului că ei, funcționarii, totodată, au făcut cunoștință cu drepturile și obligațiunile acestora, cu sancțiunile disciplinare, administrative și penale pentru nerespectarea și încălcările de legislație, precum și pentru abuzurile și actele de corupție etc.

## REFERINȚE BIBLIOGRAFICE

### **Acte normative (internaționale)**

1. Convenția ONU privind lupta contra corupției din 1988.
2. Convenția penală cu privire la corupție (din 27 ianuarie 1999, Strasbourg), ratificată prin Legea nr. 428-XV din 30.10.2003.
3. Convenția civilă cu privire la corupție (din 4 noiembrie 1999, Strasbourg), ratificată prin Legea nr. 542-XV din 19.12.2003.
4. Rezoluția (97) 24 a Comitetului de Miniștri privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției (adoptată de către Comitetul de Miniștri, la 6 noiembrie 1997, la Sesiunea 101 a Comitetului de Miniștri).



**Acte normative (naționale)**

5. Constituția Republicii Moldova, din 29.07.1994. Publicată al 12.08.1994, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, art. 4, 25 și 44.
6. Codul Contravențional al Republicii Moldova, nr. 218-XVI din 24.10.2008. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 3-6.
7. Codul Penal al Republicii Moldova, din 18.04.2002. Publicată la 14.04.2009, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.128-129, art. 164 – 169, 206, 207 și 280.
8. Legea privind aderarea Republicii Moldova la Grupul de State contra Corupției (GRECO), nr. 297 din 22.06.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 067 din 27.06.2001, art. 494. Promulgată la 22.06.2001.
9. Legea pentru ratificarea Convenției ONU împotriva corupției nr. 158 din 06.07.2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106, art. 451.
10. Legea cu privire la prevenirea și combaterea corupției nr. 90 din 25.04.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103-105, art. 391 din 13.06.2008.
11. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 230-232 din 23.12.2008, art. 840.
12. Legea cu privire la Centrul Național Anticorupție nr. 1104 din 06.06.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 209-211 la data de 05.10.2012, art. 683.
13. Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 la data de 09.03.2007, art. 116.
14. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Metodologiei de evaluare a riscurilor de corupție în autoritățile și instituțiile publice nr. 906 din 28.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 152-153 din 12.08.2008, art. 935.

**Literatura de specialitate (națională)**

15. Brânză S., Stati V. Drept penal, partea specială, Vol. II. Chișinău, 2011.
  16. Cușnir V. Reglementări de drept; activități de prevenire și combatere. Partea I. Monografie, Academia de Poliție Ștefan cel Mare, Chișinău, 1999.
  17. Dicționar explicativ uzual al limbii române. Ed. Academia de Științe a Republicii Moldova, Institutul de Lingvistică. Chișinău, 1999.
  18. Munteanu I., Popa V., Cuhai I. Practici de audit democratic în prevenirea corupției. Ed. TISH, Chișinău, 2003, p. 21.
  19. Transparency International – Moldova. Prevenirea și combaterea corupției în Republica Moldova: aspecte teoretice și practice. Materialele conferinței internaționale. Chișinău, 2004.
  20. Tratatate internaționale la care Republica Moldova este parte, vol. 1, p. 341-358.
- Literatura de specialitate (românească și rusă)
21. Antoniu G., Popa M., Daneș St. Codul penal pe înțelesul tuturor. Ed. Politica, București, 1970, p. 210.
  22. Dicționarul limbii române moderne. Ed. Academiei, București, 1958, p. 190.

**Publicații electronice**

23. <<http://www.transparency.md/ro/cefacem/comentarii/193-comentarii-ti-moldova-la-proiectul-de-lege-cu-privire-la-prevenirea-si-combaterea-coruptiei-nr-2171-din-08-06-2007>> (accesat la 11.03.2016).
24. <[http://www.ramp.ase.ro/\\_data/files/articole/2\\_17.pdf](http://www.ramp.ase.ro/_data/files/articole/2_17.pdf)> (accesat la 12.03.2016).

# EGALITATEA DE GEN ÎN PROCESUL DECIZIONAL POLITIC

**Nicoleta CUPCEA,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Equal opportunities and rights represent an imminent goal reiterated convincingly by most countries. Political rights even if they were assigned to women, remain some of the less achieved, especially „the right to be elected.” The article analyzes the most important legal instruments governing equality between men and women regarding participation in power structures and decision making in Moldova, but also in neighboring state Romania and presents a series of statistics on the number of women in legislature of Republic of Moldova and neighboring states.*

În prezent, statul de drept presupune respectarea anumitor principii printre care menționăm principiul consacării și garantării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Existența drepturilor politice ale cetățenilor reprezintă o condiție imperativă, dar în același timp și o garanție pentru funcționarea democrației.

Femeia a fost privită mult timp, datorită rolului său tradițional, ca fiind soție și mamă, cu putere limitată de decizie în cadrul familiei și în societate. Din aceste motive s-a născut puternicul vis al femeilor – obținerea autonomiei și egalității de șanse. Vis ce a inspirat tranziția de la modelul „femeii servitoare, sclavă a bărbatului” la unul nou și anume – „femeia de afaceri sau femeia leader” ca fenomen al secolului al XXI-lea.

Egalitatea șanselor și drepturilor devine, astfel, un deziderat iminent reiterat în mod convingător de majoritatea statelor lumii. Drepturile politice, chiar dacă au fost atribuite femeii, rămân a fi unele dintre cel mai puțin realizate, în special „dreptul de a fi ales.”

Participarea egală a femeilor și bărbaților la structurile de putere și la procesul decizional este garantată prin intermediul legislației. Printre cele mai importante instrumente legislative care reglementează egalitatea între bărbați și femei în ceea ce privește participarea la structurile de putere și procesul decizional la nivel internațional vom menționa: *Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948, Convenția asupra drepturilor politice ale femeii din 1952, Pactul internațional privind drepturile civile și politice din 1966 și Convenția Organizației Națiunilor Unite din 1979 privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW)*; la nivel european – *Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene și altele.*

În dezvoltarea constituțională a României, drepturile politice ale femeilor au fost amintite pentru prima dată în art. 6 din Constituția din 1923 care prevedea că „[...] *legi speciale, votate cu majoritate de două treimi, vor determina condițiunile sub cari femeile pot avea exercițiul drepturilor politice.* [...]” [2] În același timp, Constituția din 1923 acorda femeilor drepturi civile în baza principiului egalității dintre sexe.

Femeile au primit drept real de vot pentru prima dată în istoria României prin Constituția de la 1938. Art. 61 stipula: „[...] *Legea electorală va fixa circumscripțiunile și va statornici după normele mai sus impuse, condițiunile cerute pentru a fi alegător, pentru bărbați și femei, incapacitățile, decăderile, incompatibilitățile, procedura votării și garanțiile libertății alegerilor, precum și numărul deputaților.*” Cu toate acestea, conform art. 4 din Legea electorală pentru Adunarea Deputaților și Senat din 9 mai 1939 [4], femeile nu erau eligibile în Adunarea Deputaților. Este important să subliniem faptul că Legea electorală din 1939 oferea drept de vot numai știutorilor de carte, de la vârsta de 30 de ani.<sup>1</sup> Deși femeile au obținut drepturi electorale, în condițiile impuse de Legea electorală din 1939, un număr restrâns de persoane puteau să participe la viața politică.

Potrivit Legii nr. 560 privitor la alegerile pentru Adunarea Deputaților [5], femeile aveau drepturi egale cu cele ale bărbaților de a alege începând cu vârsta de 21 de ani și de a fi alese începând cu 25 de ani.<sup>2</sup>

În perioada comunistă au existat trei Constituții: 1948, 1952, 1965. În ceea ce privește drepturile elec-

torale ale femeilor vom evidenția prevederile Constituției din 1948 [7] care stabilește principiile de bază, acestea fiind ulterior reluate în totalitate în celelalte două Constituții. Constituția din 1948 cobora censul de vârstă și prevedea expres în art. 18 că „toți cetățenii, fără deosebire de sex, naționalitate, rasă, religie, grad de cultură, profesiune, inclusiv militarii, magistrații și funcționarii publici, au dreptul să aleagă și să fie aleși în toate organele Statului. Dreptul de a alege îl au toți cetățenii care au împlinit vârsta de 18 ani, iar dreptul de a fi aleși, cei care au împlinit vârsta de 23 ani. Nu se bucură de dreptul de vot persoanele interzise, lipsite de drepturi civile și politice și nedemne, declarate ca atare de organele în drept, conform legii.”

Art. 21 prevedea că „femeia are drepturi egale cu bărbatul în toate domeniile vieții de Stat, economic, social, cultural, politic și de drept privat [...]”.

Constituția din 1991, republicată în anul 2003, nu aduce vreo noutate în ceea ce privește reglementarea drepturilor electorale ale femeilor. Conform art. 36 din Constituția României adoptată în 1991 și revizuită în 2003, „cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv [...]”, iar dreptul de a fi ales este enunțat în articolul 37 din același act normativ. Conform alin. (1) al art. 37, „au dreptul de a fi aleși cetățenii cu drept de vot care îndeplinesc condițiile prevăzute în art. 16, alin. (3),<sup>3</sup> dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 40, alin. (3).” Alin. (2) prevede că: „Candidații trebuie să fi împlinit, până în ziua alegerilor inclusiv, vârsta de cel puțin 23 de ani pentru a fi aleși în Camera Deputaților sau în organele administrației publice locale, vârsta de cel puțin 33 de ani pentru a fi aleși în Senat și vârsta de cel puțin 35 de ani pentru a fi aleși în funcția de Președinte al României.” Conform art. 38: „În condițiile aderării României la Uniunea Europeană, cetățenii au dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European.”

Egalitatea de șanse între femei și bărbați în ceea ce privește participarea la luarea deciziei este prevăzută și în art. 22 din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse între femei și bărbați [11]. Astfel, conform alin. (1) al art. 22, „Instituțiile și autoritățile publice centrale și locale, civile și militare, unitățile economice și sociale, precum și partidele politice, organizațiile patronale și sindicale și alte entități nonprofit, care își desfășoară activitatea în baza unor statute proprii, promovează și susțin participarea echilibrată a femeilor și bărbaților la conducere și la decizie și adoptă măsurile necesare pentru asigurarea participării echilibrate a femeilor și bărbaților la conducere și decizie.” Potrivit alin. (2) „prevederile alin. (1) se aplică și la nominalizarea membrilor și/sau participanților în orice consiliu, grup de experți și alte structuri lucrative manageriale și/sau de consultanță.”

Potrivit Raportului național privind egalitatea de șanse între femei și bărbați [15] din anul 2002, „[...] sferele decizionale politice de nivel înalt, structurile de partid sau instituțiile administrației publice nu sunt accesibile în aceeași măsură femeilor și bărbaților, femeile rămânând cel mai adesea cantonate în activități executive, fără posibilități reale de promovare sau de afirmare în prima linie politică.”

În urma alegerilor parlamentare din 9 decembrie 2012, în legislativul 2012-2016, Camera Deputaților are un număr de 417 membri, dintre care 38 de deputați și-au încetat mandatul înainte de terminarea legislaturii [3], iar Senatul are un număr de 164 de membri. [14]

Numărul femeilor din actualul Parlament este de 66 (inițial fiind de 69<sup>4</sup>), care reprezintă 11,87% din numărul total al parlamentarilor. Astfel, și în urma acestor alegeri, România se situează în rândul statelor al căror număr de femei în Parlamentele Naționale se situează sub 15%. Cu toate acestea, este îmbucurător faptul că numărul femeilor în Parlament a crescut. În Legislativul din 2008, procentul de femei era de 9,65% , iar în cel din 2004 – de 10,7%.

În Republica Moldova, conform art. 16, alin. (2) din Constituția Republicii Moldova [8], „toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

Art. 38 din Constituția Republicii Moldova reglementează dreptul de vot și dreptul de a fi ales. Potrivit alin. (2) al art. 38 „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.” Conform alin. (3) al aceluiași articol, „dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

Reglementări cu privire la asigurarea exercitării drepturilor lor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex regă-

sim în Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați [10].

Reglementările cu privire la prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul Republicii Moldova în sferile politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dezabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar reprezintă obiectul Legii nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității [9].

Deși în Republica Moldova există o serie de instrumente legislative care reglementează egalitatea între bărbați și femei în ceea ce privește participarea la structurile de putere și procesul decizional, participarea femeilor în sfera politică rămâne a fi insignifiantă. Drept argument, în acest sens, servește reprezentarea femeilor în structurile decizionale din Republica Moldova. În legislatura 1990-1993, numărul femeilor în Parlamentul Republicii Moldova a fost de 12 din 380 de deputați (3,8%), în legislatura 1994-1998 – 5 din 101 deputați (4,9%); în legislatura 1998-2001 – 9 din 101 deputați (8,9%); în legislatura 2001-2005 – 16 din 101 deputați (15,8%); în legislatura 2005-2009 – 21 din 101 deputați (20,9%); în legislatura 2009'07-2010 – 26 din 101 deputați (25,7%); în legislatura 2010-2014 – 19 din 101 deputați (18,8 %) [1, p.14], iar în legislatura 2014-2018 – 21 din 101 deputați (20,7 %) [13].

Deși numărul femeilor în Parlamentul Republicii Moldova de la prima legislatură s-a aflat în creștere, norma de reprezentare de cel puțin 40% [12] a femeilor în procesul decizional politic nu a fost niciodată atinsă, implicarea femeilor din Republica Moldova în sfera politică continuă să fie stopată de o serie de obstacole de natură *sociopolitică, socioeconomică, ideologică și culturală*.

Conform clasificării mondiale [6] de reprezentare a femeilor în parlamentele naționale, Republica Moldova se clasează pe locul 78 din 185, locul întâi revenindu-i Rwandei – cu 63,8% femei în Camera Deputaților și 38,5% femei în Senat. Ultima poziție din clasament – locul 185 – este ocupată de un grup de șapte state (Haiti, Statele Federate ale Microneziei, Republica Palau, Qatar, Regatul Tonga, Republica Vanuatu și Republica Yemen) în care reprezentarea femeilor în organele de luare a deciziilor este zero.

Statul vecin, România se află pe locul 130 cu 13,7% femei în Camera Deputaților și 7,7 % femei în Senat, iar Ucraina – pe locul 143, cu o reprezentare a femeilor în Parlament de 12,1% .

Deși trăim într-un secol în care se tot vorbește despre drepturile femeii și egalitatea dintre femeie și bărbat, deși cetățenii Republicii Moldova dispun de o gamă largă de instrumente juridice care reglementează participarea egală a femeilor și bărbaților la structurile de putere și în cadrul procesului decizional în realitate continuă să existe o serie de inegalități inacceptabile, în acest sens.

Consider că participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în cadrul procesului decizional este mai mult decât necesară pentru a obține o dezvoltare durabilă și o democrație reală. „Creșterea participării femeilor în structurile de guvernare este considerată una dintre modalitățile de bază de restabilire a echilibrului de gen în societate.” [1, p. 12] Pentru ca acest fapt să devină realitate, este nevoie de o schimbare a mentalității, a stilurilor de viață, a comportamentului și a tuturor barierelor care le împiedică pe femei să se implice mai activ în cadrul procesului decizional.

#### NOTE

<sup>1</sup> Art. 5 din Legea electorală pentru Adunarea Deputaților și Senat din 1939: „Au drept de vot pentru alegerea deputaților, cetățenii români, bărbați și femei, care întrunesc condițiile următoare:

- a) au vârsta de 30 ani împliniți;
- b) sunt știutori de carte;
- c) practică efectiv o îndeletnicire intrând în vreuna din următoarele trei categorii: agricultura și munca manuală, comerțul și industria, ocupații intelectuale;
- d) nu intră în niciunul din cazurile din incapacitate sau nedemnitate prevăzute de legea de față.”

<sup>2</sup> Art. 1 din Legea nr. 560 privitor la alegerile pentru Adunarea Deputaților: „Alegerea deputaților se face de cetățenii români în vârstă de cel puțin 21 de ani împliniți.”

Art. 2 din Legea nr. 560 privitor la alegerile pentru Adunarea Deputaților: „Pot fi aleși deputați cetățeni români în vârstă de cel puțin 25 ani împliniți și având domiciliul în România.”

Art. 3 din Legea nr. 560 privitor la alegerile pentru Adunarea Deputaților: „Femeile au drept de vot și pot fi alese în Adunarea Deputaților în aceleași condițiuni ca și bărbații.”

<sup>3</sup> Art. 16, alin. (3) din Constituția României din 1991, revizuită în 2003: „Funcțiile și demnitățile publice,

civile sau militare, pot fi ocupate, în condițiile legii, de persoanele care au cetățenia română și domiciliul în țară. Statul român garantează egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru ocuparea acestor funcții și demnități.”

<sup>4</sup>Trei deputați și-au încetat mandatul înainte de terminarea legislaturii.

### BIBLIOGRAFIE

1. Terzi-Barbăroșie Daniela. Participarea femeilor la viața publică și politică din Republica Moldova. Raport elaborat în cadrul Parteneriatului Estic de Facilitare al Consiliului Europei, Chișinău, 2013.
2. <[http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.http\\_act\\_text?idt=1517](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?idt=1517)>, accesat la 07.03.2016.
3. <<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015.de?idl=1>>, accesat la 13.03.2016.
4. <[http://fp.kross.ro/pdf/le\\_1939.pdf](http://fp.kross.ro/pdf/le_1939.pdf)>, accesat la 07.03.2016.
5. <[http://fp.kross.ro/pdf/le\\_1946.pdf](http://fp.kross.ro/pdf/le_1946.pdf)>, accesat la 07.03.2016.
6. <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>>, accesat la 13.03.2016.
7. <<http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/constitutie/constitutia-republicii-populare-romane-1948.php>>, accesat la 07.03.2016.
8. <[http://lex.justice.md/document\\_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731](http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731)>, accesat la 13.03.2016.
9. <<http://lex.justice.md/md/343361/>>, accesat la 13.03.2016.
10. <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=315674&lang=1>>, accesat la 13.03.2016.
11. <[http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/LEGI/L202-2002\\_rep.pdf](http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/LEGI/L202-2002_rep.pdf)>, accesat la 07.03.2016.
12. <[http://www.particip.gov.md/public/documente/139/ro\\_791\\_Nota-informativa.pdf](http://www.particip.gov.md/public/documente/139/ro_791_Nota-informativa.pdf)>, accesat la 13.03.2016.
13. <<http://www.parlament.md/StructuraParlamentului/Deputies/tabid/87/language/ro-RO/Default.aspx>>, accesat la 13.03.2016.
14. <<https://www.senat.ro/FisaSenatori.aspx>>, accesat la 13.03.2016.
15. <<http://turing.cs.pub.ro/cec-wys/documente/raport1.pdf>>, accesat la 08.03.2016.

# INFLUENȚA CULTURII POLITICE ASUPRA STATULUI

**Nicolae BARBĂSCUMPĂ,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The political culture is a real barometer of the understanding, knowledge of the political system by society members. The political culture as part of the overall culture of the company, has been and will remain a dependent variable of the overall progress of human communities.*

*It is subject to changes, implicitly development and modernization. In such a historical process it has demonstrated double role, on the one hand favors increasing human freedom and, on the other hand, restricts people's freedom.*

Cultura reprezintă o creație a minții și gândirii umane, care se referă la moștenirea socială alcătuită din modele de gândire, comportament și acțiuni specifice unui grup social, entități sau formațiuni statale. Ea este compusă din cultura morală, care constituie valorile spirituale, ideile, credințele sau obiceiurile și chiar instituțiile. O altă componentă este cultura materială, care constituie produsele materiale, bunurile, monedele, monumentele naturale și arhitecturale.

**Cultura politică** constituie ansamblul valorilor, aptitudinilor și convingerilor obținute de individ, cu ajutorul cărora acesta înțelege sistemul politic, în ansamblul său. Toate elementele constitutive ale culturii politice generează atitudinea omului față de valorile sociale, determină conduita politică a tuturor membrilor societății. Cultura politică, ca parte a culturii de ansamblu a societății, a fost și va rămâne o variabilă dependentă de progresul general al comunităților umane. Ea este supusă transformărilor, implicit dezvoltării și modernizării. Într-un astfel de proces istoric ea și-a demonstrat rolul său dublu, pe de o parte, favorizează creșterea gradului de libertate umană iar, pe de altă parte, limitează libertatea oamenilor.

Totodată, cultura politică eliberează cetățeanul de efortul de a elabora mereu mecanismele participării la viața politică, realizării controlului asupra activității organelor de decizie, contestării unor acte politice etc. pentru că acestea pot fi asigurate prin învățare socială, prin socializare politică generând timp liber necesar pentru explorări și creație.

În același timp, dezvoltarea culturii limitează libertatea cetățeanului pentru că oamenii nu sunt liberi să facă tot ce vor. Legile, actele normative, ca creație a culturii juridice, îi împiedică pe cetățeni să se angajeze în anumite tipuri de acțiuni (de exemplu: să înființeze un partid fascist, să ia cu asalt clădirea primăriei sau a guvernului) și le impun să acționeze într-un anumit fel sau la anumite standarde.

Aceste noțiuni ale culturii politice au ca numitor comun faptul că înfățișează preferențial dimensiunea subiectivă a practicii politice și se referă explicit la dimensiunile psihologice ale politicului:

- cognitivă (cunoștințe, explicații, interpretări, anticipări referitoare la evenimentele politice interne și externe);

- afectivă sau emoțională (exprimată în afecte, disponibilități afective, sentimente, pasiuni etc.), care au un rol evident în formarea atitudinilor, a crezului politic;

- evaluativă (analitică) exprimată în judecățile de valoare cu referire la evenimentele și procesele politice în funcție de scara de valori la care individul a aderat.

Evident, aceste trei dimensiuni ale culturii politice sunt corelate sistemic și funcțional rezultând trei stări de spirit ale populației în raport cu politicul: aprobare, apatie și alienare. [3] În dependență de forma în care întâlnim aceste elementele cognitive ale culturii politice cu cele afective și evaluative, rezultă următoarele *tipuri de cultură politică*:

- a) **cultura politică parohială** (locală sau provincială), specifică societăților tradiționale, comunităților care nu conștientizează importanța problemelor de interes național și mondial și nu au interese pentru valorile și mecanismul sistemului politic național. Adică este cultura politică a satului, a etniei, a regiunii unde biserica, școala și primăria sunt instituțiile de referință. Cunoștințele, sentimentele și judecățile de valoare sunt orientate spre aceste structuri locale;



b) **cultura politică de supunere** (de subordonare) corespunde unor comunități reglate de valori naționale. În cadrul societăților respective, agenții acțiunii politice sunt conștienți de existența sistemului politic, dar se mulțumesc cu o atitudine de pasivitate în privința participării la viața politică, la luarea deciziilor. Aceasta pentru că ei cred că sistemul politic este astfel clădit încât le va fi protejată viața și personalitatea fără a-și exprima inițiative și cerințe în raport cu autoritatea de stat. Adică sistemul va funcționa bine, avantajele vor fi bune pentru toți cetățenii, dacă vor respecta deciziile și regulile corespunzător unei etici a supunerii;

c) **cultura politică participativă**, care corespunde sistemelor democratice, este rezultatul proceselor educaționale dezvoltate și al unui grad înalt de organizare, reflectând și experiențele politico-sociale specifice țărilor democratice. Cetățenii posedă un ansamblu de mijloace subiective și de abilități, de priceperi și deprinderi de a le utiliza rațional în scopul de a influența luarea deciziilor, desfășurarea evenimentelor politice, reprezentarea sau de a opri deciziile administrative care le-ar afecta negativ interesele. [4]

Aceste tipuri de culturi politice coexistă în societățile contemporane, se combină, se influențează reciproc, fuzionează ori se împletesc în rândul indivizilor care formează comunitatea politică a țării respective. Astfel, de pildă, cetățeanul unei societăți participative nu este orientat doar spre participarea activă în politică, el este supus, în același timp, legilor și autorității și este un membru al unui grup cu o cultură parohială, influențată de tradițiile locale.

Orientările politice ale unui individ conțin în grade diferite elemente ale culturii parohiale, de supunere și participative. La fel, orice cultură politică particulară cuprinde aceleași trei tipuri de elemente combinate în proporții specifice fiecăreia. Pluralismul culturilor politice se exprimă atât la scară planetară prin diferențele între societățile politice, între sistemele și regimurile politice și popoare, cât și în cadrul uneia și aceleiași societăți.

**Subcultură politică.** Pentru a înțelege în continuare cultura politică în Republica Moldova este necesar de a defini și noțiunea de subcultură pentru a avea posibilitatea caracterizării anumitor fenomene sociale, acțiuni, comportamente. Subculturile politice pot avea ca suport o clasă socială, o etnie, o grupare religioasă etc. care, prin reacție la procesul de omologare și generalizare a valorilor politice oficiale, își edifică propriile lor sisteme de valori care reprezintă o sublimare a nevoilor, atitudinilor și stilului lor de viață la nivelul vieții comunitare. [4]

Subculturile politice rezumă concepția despre lume și viață a unor colectivități închise. După cum arată V. Măgureanu, „ele nu se opun valorilor oficiale, nu le contestă, dar instituie un fel de paralelism între valorile grupului, practicate și recunoscute de membrii săi, și valorile oficiale, de stat, care au relevanță pentru comunitățile respective doar în cazurile care privesc interesul general sau național.” În orice caz, o subcultură politică are o matrice, un tipar care conferă colectivității și organizației sale politice o identitate, o personalitate. Identitatea unei subculturi politice se poate baza pe moștenirea sa etnică (cultura promovată de comunitățile musulmane, găgăuzi etc.), pe condiția sa economică (cultura politică a aristocrației, a săracilor, cea promovată de partidul clasei de mijloc etc.), apartenența la o istorie.

Subcultura politică posedă o limbă distinctă, o simbolistică specifică (sigle, steaguri, steme, ceremonii, portrete ale liderilor, culori, imnuri, uniforme, mituri, lozinci, formule de salut, forme distincte de comunicare menite să întărească sentimentele de identitate și să protejeze această comunicare de persoanele din afara organizației și comunității politice respective).

Cele mai importante instituții prin care are loc crearea valorilor, educația, socializarea politică, sunt *familia* (cea mai importantă), *școala și biserica, grupul de vârstă, media*; urmează apoi *cercurile de prieteni, colectivul de muncă, armata, instituțiile frecventate, partizanatul autorităților publice* etc. Potrivit sociologului Norman Goodman, „singurul factor cu adevărat important în socializare este familia.”

**Familia**, căsătoria sunt considerate fundamentul pe care este construită ordinea socială din punct de vedere instituțional. Familia reprezintă o instituție care subliniază foarte bine interdependența dintre cultură și regulile care guvernează societatea. Existența unui feedback între instituții și cultură are drept rezultat schimbarea instituțională și chiar schimbarea asupra familiei. *Familia* este prima și cea mai continuă lume socială. În familie se stabilesc primele și cele mai durabile relații. Capacitatea comunicativă, în primul rând, prin învățarea limbii, are loc inițial în familie. Tot în familie copilul face cunoștință cu elementele-cheie ale culturii, familia asigură identitatea socială inițială a copilului în raport cu rasa, religia, clasa socială și genul. Șansele generale în viață, sănătatea, longevitatea, gradul de educație și tipul de ocupație

sunt puternic influențate de familia în care copilul se naște.” Dar mediul familial va determina socializarea copilului întotdeauna printr-o interdependență cu ceilalți factori (politici, economici, culturali). Reieșind din cele expuse ținem să menționăm obligațiunea statului de a proteja instituția familiei prin norme care să protejeze distrugerea familiei ca instituție și, totodată, de a nu permite imixtiunea factorului politic în familie.

**Biserica ca instituție.** Un rol important îl ocupă religia creștină care a format un sistem întreg de valori pe care se sprijină multe societăți contemporane. Religia joacă un mare rol în formarea și reformarea Uniunii Europene pe niște principii care să reziste în timp. S-a dovedit, în istorie, că tot ce se lucrează împotriva acestei relații înființate dintre om și Dumnezeu se năruiește, mai devreme sau mai târziu. La nivel înalt european, trebuie să se acorde o mai mare atenție religiei, care are un deosebit impact asupra societății. Deciziile politice și orientările sociale și economice sunt de multe ori determinate și de simțămintele religioase ale politicianilor. Cu cât oamenii sunt mai pătrunși de simțăminte religioase, cu atât mai mult iau decizii cu urmări benefice, care se manifestă pe termen îndelungat în cadrul societății.

O componentă importantă a culturii politice o constituie **cultura juridică** care are impact major și direct asupra activității statului. Cultura juridică este parte integrantă a culturii umane care definește totalitatea cunoștințelor juridice, a proceselor, normelor și posibilităților de a folosi legislația și de a le respecta în practica cotidiană social-juridică de către membrii unei societăți.

Care este rolul culturii juridice în viața socială, în general? În primul rând, cultura juridică este un criteriu al nivelului de dezvoltare a omului. Dreptul și alte instrumente juridice creează un mediu. În al doilea rând, cultura juridică este un tezaur al valorilor juridice acumulate de omenire pe parcursul istoriei. De aceea atitudinea corespunzătoare față de cultura juridică este o condiție obligatorie pentru progresul social și o garanție a eforturilor de perfecționare a personalității. În al treilea rând, prin intermediul culturii juridice are loc dezvoltarea statalității, ordinii, sistemului de drept și statului de drept. [5]

Prin urmare putem menționa că principala funcție a culturii juridice se reduce la păstrarea valorilor spirituale în domeniul juridic și transmiterea experienței juridice generațiilor viitoare. Dacă în sens larg cultura juridică include toate valorile juridice și este parte componentă a culturii individului, atunci în sens îngust, cultura juridică a fiecărui individ include:

- cunoașterea de către acesta a legislației în vigoare;
- înțelegerea corectă, respectarea, îndeplinirea, aplicarea și atitudinea intolerantă față de orice încălcare a legalității și legitimității acesteia.

Nivelul înalt al culturii juridice presupune că omul nu este un martor pasiv al proceselor din societate, ci manifestă activism social-juridic, utilizează cunoștințele sale juridice pentru consolidarea legalității.

Un element forte al culturii juridice este conștiința juridică, ce exprimă gradul de intensitate al cunoștințelor de drept și posibilitatea de a percepe și a aplica dreptul, conștientizarea de a respecta legile cu sentimentul dezvoltat de legalitate, echitate, justiție. Sub acest aspect, alteori, mai simplu spus, cultura juridică reprezintă și totalitatea cunoștințelor, credibilitatea față de drept, sentimentul dezvoltat de acceptare a dreptului pentru reglementarea raporturilor dintr-o societate.

Un element grăitor al culturii juridice este nivelul de intensitate în masă a cunoștințelor juridice, volumul acestor cunoștințe, pregătirea profesională și reciclarea cadrelor de juriști, nivelul de dezvoltare a științei juridice, dacă vreți și a mentalității juridice. Se pare că, actualmente, cunoștințele juridice sunt necesare doar în aulele studențești, catedrele de drept de specialitate, precum și pentru organele de drept, autoritățile centrale și locale. Practic, la destinatarul principal, omul de rând, normele de drept nu ajung și nu se implementează mecanisme eficace pentru ca legea și supremația acesteia să stea în capul mesei.

Un alt element al culturii juridice îl reprezintă starea legislației ce presupune nivelul de dezvoltare și implementare a standardelor democratice, respectarea recomandărilor științei la perfectarea acesteia, motivarea necesității și cheltuielilor pe care le va suporta societatea la implementarea legilor în practică. [5]

În urma celor expuse, vom încerca să caracterizăm cultura politică din Republica Moldova. În Republica Moldova, indiferent de formele de participare a cetățenilor fie prin mitinguri, alegeri, discursuri televizate ale „elitei politice” ale diferiților comentatori politici, majoritatea moldovenilor nu dispun de cultură politică. În continuare voi argumenta afirmația respectivă. Când spun marea majoritate, mă refer la aceea că exista totuși o parte care au o cultură participativă, în această majoritate intră elita în adevăratul sens

al cuvântului, care face parte din oameni de cultură, scriitori, artiști precum și unii politicieni care promovează ideile de identitate națională, patriotism ș. a.

Această idee poate fi explicită, ea poate lua forme diferite. Se poate spune – fie prin implicație, fie direct – că „moldovenii nu sunt educați”, „moldovenii sunt prea săraci”, „moldovenii sunt limitați”, „moldovenii nu înțeleg ce înseamnă democrația”, „moldovenii nu înțeleg ce înseamnă economia de piață.” În diferite forme, absolut toți comentatorii politici, din presă, precum și din mediul academic, subscriu, într-o formă sau alta, la această idee generală.

Opinii diferite apar doar când este vorba de acțiuni concrete. Unii aleg să accepte această presupusă realitate și să o folosească pentru anumite dividende, prin intermediul diferitelor tipuri de mită politico-electorală. Alții aleg să „educe” populația needucată și săracă și să o treacă cu forța în diferite uniuni vamale sau vin cu lozinca idealurilor europene. Ambele strategii se regăsesc, în proporții variabile, în tot eșichierul politic. Acest lucru conduce la un tratament nedemn al populației pe toate direcțiile politice. Pe de o parte, avem pachete, saci cu produse, mici și bere, creșteri de pensii și salarii sau alte forme de mită electorală. Și pe de altă parte, avem aroganța cu care o parte a elitei încearcă să lucreze „pentru popor, în pofida poporului”, fără a explica oamenilor de ce este necesară o anumită acțiune, aceștia fiind, incapabili să înțeleagă. [6]

Fiecare din cele două abordări se consideră mai umană decât cealaltă, prima pentru că ajută totuși unii oameni nevoiași, iar a doua – pentru că are intenții nobile, de aducere în civilizație a populației ignorante, pentru care cea din urmă ar trebui să-i fie, nu-i așa, recunoscătoare, însă în toate cazurile tratamentul este degradant. Însă analizând mai profund, descoperim că una dintre principalele probleme este ignoranța și indiferența totală a elitelor în ceea ce privește adevărata cultură politică a cetățenilor.

Pe nimeni nu-i interesează să-i înțeleagă, pentru că e mult mai simplu ori să le crești salariile sau pensiile, sperând că vor tăcea, ori să forțezi adoptarea unui sistem de conducere occidental (cel francez sau european) în speranța supranaturală ca cu ajutorul Domnului îl vor aplica și va funcționa peste noapte.

Adevărul este că întreaga elită nu înțelege decât ceea ce dorește să înțeleagă și nu a depus niciodată un efort real de a studia contextul social și istoric al moldovenilor. A fost mereu mai ușor a prelua idei prefabricate din diferite ideologii sau evenimente istorice sau din diferite modele de succes, în general din occident sau din est.

## BIBLIOGRAFIE

1. King Ch. Moldovenii (România, Rusia și politica culturală). Chișinău: Editura ARC, 2002, p. 149-171.
2. Saca V. Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene, Chișinău, 2010.
3. Saca V. Cultura politică în condițiile transformărilor actuale: cazul Republicii Moldova. În: Moldosco-pie (Probleme de analiză politică). Chișinău, USM, 2004, nr. 2 (XXVI), p. 51-63.
4. Varzari P., Tăbîrță S. Cultura politică în societățile postcomuniste: realități și perspective. În: Moldo-scopie (Probleme de analiză politică). Chișinău, USM, 2001 (XVII).
5. Efim Obreja, Gheorghe Avornic. Cultura juridică și prevenirea corupției. Materialele conferinței in-ternaționale. Chișinău, 1 noiembrie 2007.
6. <<http://www.contributors.ro/cultura/despre-cultura-politica/>>.

ATELIERUL nr. 4

TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN  
CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV  
BAZAT PE CUNOAȘTERE

PROBLEME REGIONALE ȘI POLITICI  
DE DEZVOLTARE REGIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

SUMMARY

*Resulting from the national objectives of economic and social development, the Republic of Moldova needs the existence of dynamic and competitive regions, the regional development being a complementary policy for structural and macroeconomic policies.*

*Sustainable regional development can provide a balanced development of the Republic of Moldova territory, taking into account the specific area of regional development.*

Reieșind din obiectivele naționale de dezvoltare economică și socială, Republica Moldova are nevoie de existența unor regiuni dinamice și competitive, dezvoltarea regională fiind o politică complementară pentru politicile macroeconomice și structurale.

Dezvoltarea regională durabilă poate să ofere o dezvoltare echilibrată a teritoriului Republicii Moldova, ținând cont de specificul zonelor de dezvoltare regionale. În conformitate cu Legea privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, din 2006, teritoriul țării a fost divizat în șase regiuni de dezvoltare: Nord, Centru, Sud, municipiul Chișinău, UTA Găgăuzia și Transnistria [1].

Tabelul 1

Regiunile de dezvoltare a Republicii Moldova

<i>Regiunile de dezvoltare</i>	<i>Unitățile administrativ-teritoriale</i>	<i>Locuitorii din regiune (potrivit recensământului din 2004)</i>
Nord	Municipiul Bălți, raioanele Briceni, Dondușeni, Drochia, Edineț, Fălești, Florești, Glodeni, Ocnița, Rîșcani, Sîngerei, Soroca	969.299
Centru	Raioanele Anenii Noi, Călărași, Criuleni, Dubăsari, Hîncești, Ialoveni, Nisporeni, Orhei, Rezina, Strășeni, Șoldănești, Telenești, Ungheni	987.603
Sud	Raioanele Basarabeasca, Cahul, Cantemir, Căușeni, Cimișlia, Leova, Ștefan Vodă, Taraclia	524.497
U.T.A. Găgăuzia		155.700
Municipiul Chișinău		712.218
Transnistria	Unitățile administrativ-teritoriale din stînga Nistrului, inclusiv mun.Tiraspol și mun. Bender	580.000

Surs. Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, din 28.XII.2006. [1]

Potrivit Strategiei Naționale de Dezvoltare Regională 2013-2015, obiectivele de bază au fost concentrate pe activități economice, cei mai calificați oameni și pe cele mai performante infrastructuri în capitală. „Celelalte regiuni din țară reprezintă niște insulițe de viață economică mai mult sau mai puțin activă”, arată concluziile documentului [3]. De altfel, componenta principală, financiară, a proiectelor de dezvoltare regională este Fondul Național de Dezvoltare Regională, care reprezintă 1% din bugetul de stat, iar în a. 2013 a avut 191 de milioane de lei. Aceasta în timp ce Uniunea Europeană a alocat 5 milioane de euro pentru susținerea dezvoltării regionale în Republica Moldova în octombrie 2013, după un acord semnat între Uniunea Europeană și Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) [3].

Problema existenței disparităților inter- și intraregionale din Republica Moldova este semnalată și de Legea nr. 166 din 11 iulie 2012 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare a Republicii Moldova 2012-2020 ce reprezintă o continuitate a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova și elaborată în concordanță cu prevederile Titlului IV, Capitolul 20, „Dezvoltarea regională, cooperarea la nivel transfrontalier și regional” al Acordului de asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană, ratificat de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 112 din 2 iulie 2014 și inclus în Programul de activitate al Guvernului, care oferă cadrul de politici de guvernare a Republicii Moldova pentru perioada 2015-2018 [2].

În general, politicile de dezvoltare regională constituie ansamblul de măsuri planificate și promovate de autoritățile administrației publice centrale, regionale și locale în parteneriat cu diverși actori publici sau privați pentru a asigura o creștere economică și socială dinamică și durabilă, prin valorificarea eficientă a potențialului local și regional, dar și resurselor atrase în acest sens.

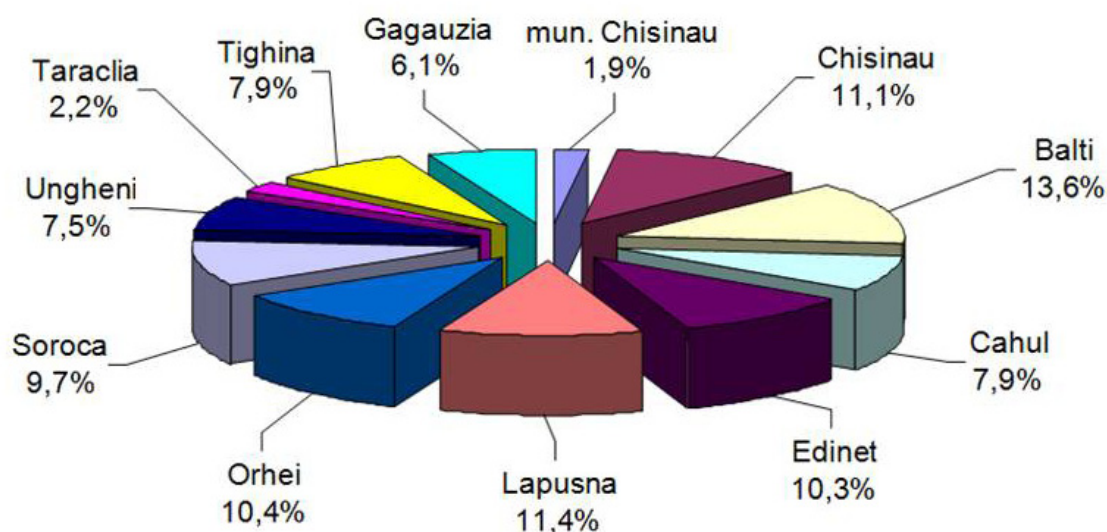
Unul dintre obiectivele prioritare ale politicilor de dezvoltare regională este de a spori competitivitatea economică a regiunilor, stimularea dezvoltării economice și sociale în regiuni.

2. La fel, un alt obiectiv principal este asigurarea coeziunii sociale a populației și instituțiilor.

3. Al treilea obiectiv este asigurarea coeziunii teritoriale. Toate aceste trei elemente contribuie la reducerea disparităților și decalajelor de dezvoltare, în cadrul regiunilor și între regiuni.

**Structura teritorială și a indicilor socioeconomi a Republicii Moldova.** Analiza în profil teritorial a structurii indicatorilor ce caracterizează potențialul de dezvoltare socioeconomică a republicii evidențiază inegalități semnificative, ceea ce dovedește neomogenitatea unităților administrativ-teritoriale din țară.

Suprafața unităților administrativ-teritoriale din țara noastră variază între 0,6 și 4,1 mii km<sup>2</sup>, ceea ce constituie 1,9 -13,6% din suprafața totală a Republicii Moldova, diferența între extreme fiind de 1/7.



**Figura 1. Ponderea unităților administrativ-teritoriale în suprafața totală.**

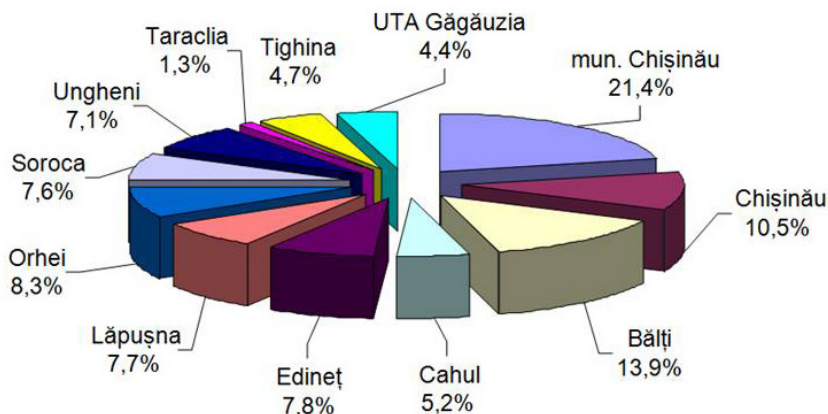
Sursa. <[www.bns.md/Anuarul statistic al Republicii Moldova](http://www.bns.md/Anuarul_statistic_al_Republicii_Moldova)>, Chișinău, 2014. [6]



După suprafața teritoriului, autoritățile publice locale pot fi clasificate în trei categorii:

1. Peste 10% din suprafața totală a țării (mun. Chișinău, mun. Bălți, r-nul Edineț, r-nul Hîncești, r-nul Orhei).
2. 5-10% din suprafața totală (r-nele: Cahul, Soroca, Ungheni, Tighina, UTA Găgăuzia).
3. Sub 5% din suprafața republicii (mun. Chișinău și r-nul Taraclia).

La fel, populația unităților administrativ-teritoriale din republică variază între limitele 46 - 779 mii locuitori, ceea ce constituie 1,3-21,4% din populația totală a republicii. În clasamentul, conform ponderii populației, locurile de frunte sunt deținute de mun. Chișinău (21,4% din total) și mun. Bălți (13,9%). La extrema de jos se situează r-nul Taraclia (1,3%), UTA Găgăuzia (4,4%) și mun. Tighina cu 4,7% din totalul populației republicii. Astfel, decalajul între cele două extreme este substanțial, constituind 1/16,5. [6]



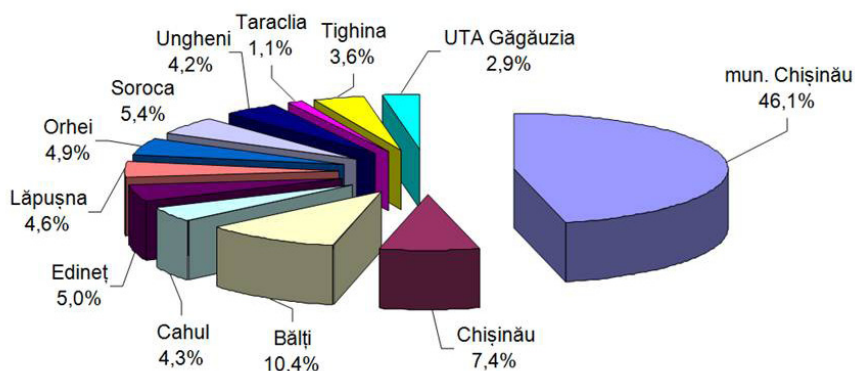
**Figura 2. Pondere unităților administrativ-teritoriale în populația totală.**

Sursa. <[www.bns.md/Anuarul statistic al Republicii Moldova](http://www.bns.md/Anuarul_statistic_al_Republicii_Moldova)>, Chișinău, 2014. [6]

Astfel, după ponderea numărului de locuitori în totalul populației republicii, unitățile administrativ-teritoriale pot fi grupate în 3 categorii:

1. Peste 10% din populația totală (mun. Chișinău și Bălți).
2. 5-10% din populația totală (r-nul Cahul, r-nul Hîncești, r-nul Orhei, r-nul Soroca și r-nul Ungheni).
3. Sub 5% din populația totală (UTA Găgăuzia, r-nul Taraclia și mun. Tighina).

Există, de asemenea, mari decalaje din punctul de vedere al ponderii unităților administrativ-teritoriale în formarea PIB. După acest indicator, cea mai mare pondere o deține mun. Chișinău pe teritoriul căruia se formează aproape jumătate din întreaga valoare adăugată brută (46,1%), urmat la mare distanță de mun. Bălți (10,4%). Ponderea celorlalte raioane se situează sub 10%, cea mai scăzută fiind în r-nul Taraclia (1,1%) și UTA Găgăuzia (2,9% din total). [6]

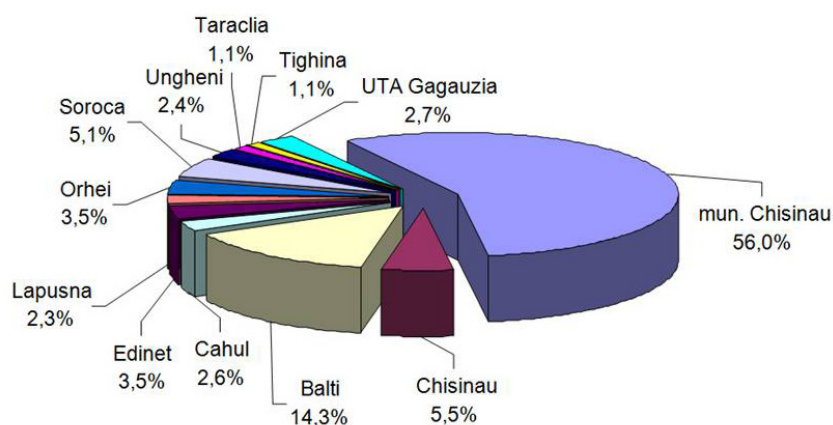


**Figura 3. Pondere unităților administrativ-teritoriale în Produsul Regional Brut.**

Sursa. <[www.bns.md/Anuarul statistic al Republicii Moldova](http://www.bns.md/Anuarul_statistic_al_Republicii_Moldova)>, Chișinău, 2014. [6]



În ceea ce privește ponderea în totalul producției industriale, decalajul între unitățile administrativ-teritoriale este și mai mare. Întreprinderile mun. Chișinău produc 56% din totalul producției naționale, în timp ce sectorul industrial al r-ului Taraclia și mun. Tighina – numai câte 1,1%. Astfel, circa 70% din totalul producției industriale din Republica Moldova este realizată în mun. Chișinău și mun. Bălți.



**Figura 4. Pondere unităților administrativ-teritoriale în totalul producției industriale.**

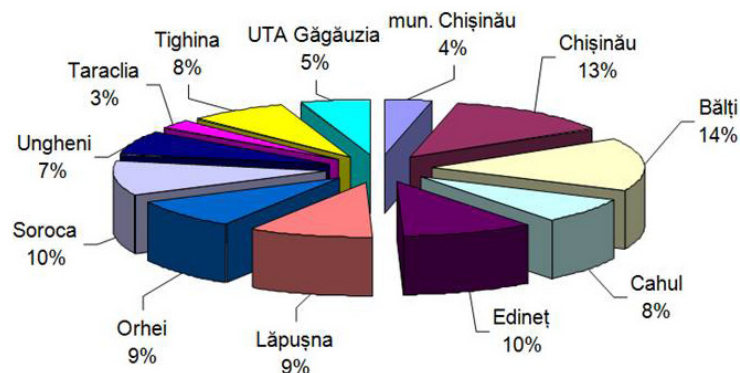
Sursa. <www.bns.md/Anuarul statistic al Republicii Moldova>. [6]

În volumul comerțului exterior și al investițiilor străine, mun. Chișinău realizează o pondere absolută cu 88,2% investiții străine, 62% exporturi și 83% importuri, celelalte unități administrativ-teritoriale realizând ponderi nesemnificative.

La fel, între autoritățile publice locale există mari discrepanțe cu privire la gradul de *utilizare a resurselor de muncă*. În anul 2014, rata ocupării pe republică a fost de 48,1%, iar ratele autorităților s-au înscris între 62,4% (Edineț) și 21,3% (Chișinău). Cu excepția r-ului Edineț, toate autoritățile publice locale înregistrează rate de ocupare sub 59%. O asemenea utilizare slabă a forței de muncă reflectă oferta scăzută de locuri de muncă, având drept efect și plecarea în masă a cetățenilor la munci peste hotare. [6]

Nivelul de dezvoltare socioeconomică a unităților administrativ-teritoriale ale Republicii Moldova este influențat de mai mulți factori, cei mai importanți fiind potențialul fizico-geografic, viteza și amploarea reformelor economice și sociale, gradul de dezvoltare a mecanismelor pieței și capacitatea elitelor locale de a se adapta și activa în noile realități. Acești factori condiționează apariția anumitor disparități în dezvoltarea socioeconomică a teritoriului. În condițiile în care performanțele naționale sunt în corelație directă cu dezvoltarea regională, accentuarea diferențelor teritoriale conduce la un șir de efecte sociale și economice negative.

În afară de aceste disparități economice și teritoriale, mai există și deficiențele

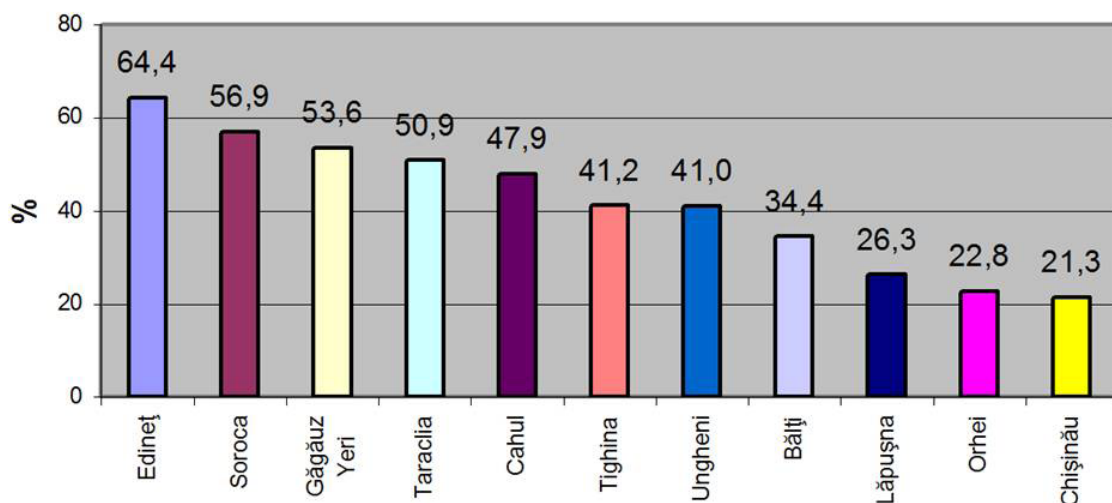


**Figura 5. Pondere unităților administrativ-teritoriale în totalul producției agricole.**

Sursa. <www.bns.md/Anuarul statistic al Republicii Moldova>. [6]

Aportul unităților administrativ-teritoriale în totalul producției agricole în linia mari corelează cu mărimea teritoriului acestora. În această ordine de idei, ponderea mun. Chișinău și a mun. Bălți este de peste 10% din totalul producției industriale. Ponderele celorlalte autorități oscilează între 5 și 10% din volumul total pe republică. [5]

Prezintă interes structura teritorială din punctul de vedere al impozitelor și taxelor colectate. După acest indicator, decalajul este ex-



**Figura 6. Ponderea populației ocupate, în total populație activă.**

Sursa. <[www.bns.md/Anuarul statistic al Republicii Moldova](http://www.bns.md/Anuarul_statistic_al_Republicii_Moldova)>, Chișinău, 2014. [6]

intercorelării documentelor strategice de politici ale cadrului legal și al celui instituțional, care conferă procesului de implementare a dezvoltării regionale un caracter îngust sectorial, diferit de abordările moderne și tendințele europene în acest domeniu.

O altă categorie de probleme se rezumă la faptul că, în pofida realizării politicii de dezvoltare regională de mai bine de cinci ani, obiectivele generale privind diminuarea disparităților intra- și interregionale, precum și dezvoltarea echilibrată a teritoriului rămân a fi nerealizate.

Altă categorie de probleme atestă insuficiența premiselor pentru asigurarea unei dezvoltări economice durabile a regiunilor. Existența unor premise clare de dezvoltare economică ar permite creșterea, în primul rând, a PIB-ului regional, care la momentul dat încă nu e stabilit clar, veniturilor locale, atragerea investițiilor, crearea întreprinderilor mici și mijlocii, locurilor de muncă la nivel de regiuni, ceea ce ar condiționa creșterea competitivității regiunilor de dezvoltare și, respectiv, a atractivității pentru noi investiții publice și private.

Sintetizând problemele relatate, se constată că problema principală a domeniului de dezvoltare regională este, că politicile de dezvoltare regională nu asigură dezvoltarea echilibrată și durabilă a regiunilor de dezvoltare și contribuie nesemnificativ la creșterea bunăstării populației. Politica de dezvoltare regională actuală nu asigură premise solide și durabile pentru promovarea și asigurarea coeziunii teritoriale, sociale și economice a regiunilor de dezvoltare și nici la nivel național.

Noua Strategie tinde să modifice situația existentă prin asigurarea creării premiselor, dar și a bazei conceptuale necesare pentru ca politica de dezvoltare regională pentru perioada 2016-2020 să îndeplinească criteriile corespunzătoare și să se transforme într-o politică intersectorială conform politicilor și principiilor europene în domeniu. În acest sens se consideră oportună orientarea eforturilor tuturor factorilor implicați în proces de a-și direcționa eforturile și resursele necesare pentru realizarea obiectivului general și obiectivelor specifice prevăzute în noua Strategie.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 438-XVI privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, din 28.XII 2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24, art. 68.
2. Legea nr. 112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană, publicat la 18.07.2014./ Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199, art. 442.
3. Roșcovan M. Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană. Chișinău, 1999, p. 45.
4. Strategia națională de dezvoltare regională 2013-2015, Chișinău, 2012.
5. Strategia națională de dezvoltare regională 2016-2020, Chișinău, 2015.
6. Anuarul Statistic al Republicii Moldova, Chișinău, 2014. [On-line]: <[www.bns.md](http://www.bns.md)>.

# OPPORTUNITIES TO STRENGTHEN INFORMATION TO THE PUBLIC BY THE GOVERNMENT ON ENVIRONMENTAL TOPICS AND THE ROLE OF NGO'S IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Svetlana ȘTIRBU,**  
*șef-adjunct al Direcției Prevenirea Poluării  
și Gestionarea Deșeurilor*

**Christian DIJKENS,**  
*Director Cooperare Internațională/ofițer coordonare politici,  
Țările de Jos*

## REZUMAT

*Autorii acestui articol descriu importanța participării publice efective în protecția mediului și rolul organizațiilor nonguvernamentale (ONG) care pot să-l aibă în aceasta, la fel cum ei pot sprijini Guvernul în obligațiile sale legale de a informa și a implica publicul. Articolul conține recomandări pentru consolidarea managementului cooperării între organizațiile guvernamentale și ONG-uri.*

The protection of environment is an urgent issue worldwide. The situation in the Republic of Moldova is not an exception in this regard. Environmental protection includes not only pollution but also sustainable development and conservation of natural resources and ecosystem. Every person, organisation and institution has an obligation and duty to protect or to support it. Being aware of the relevance and urgency of environmental protection is more demanding and urgent than ever before. Effective public participation is a key to precondition for transparent and accountable governance. Efforts are needed to ensure that the public has not only theoretical rights, but also practical instruments and opportunities to influence the decision-making process on environmental matters. To inform the public, give them access to information and to actively involve and encourage them is therefore of utmost importance. It is important to understand how these principles are implemented in the governance structure in the Republic of Moldova and what the challenges are to further strengthen public involvement and access to information. In particular, the role non-governmental organizations (NGOs) can have in public participation is of interest in this regard.

To activate and encourage public involvement in environmental protection belongs to a democratic political system. Creation of environmental laws and regulations, as well as, their enforcement after implementation is a logical step. International experiences show that the active role of citizens in the development and implementation of the regimes helped to design concepts to strengthen public support for an awareness of environmental goals and the execution of the policies and approaches. This is not without a reason.

Citizens are one of the greatest resources of a country. They are uniquely knowledgeable about their own communities and know the country's environmental conditions closer than the government ever will. This nation's asset should not be underestimated. If a government denies that citizens can or should play a role in environmental protection, then even the most sophisticated system of environmental protection laws may exist only on paper [1]. Public participation in environmental protection encourages the government to use its power legally and also helps them to obtain relevant information promptly and facilitate the implementation of environmental programs.

Access to environmental information is, amongst others, regulated through Freedom of Information (FOI) legislation and, for Europe, through the European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 to 2014 (AIE Regulations). The AIE Directive was adopted by the EU to give

effect to the Access to Information pillar of the 1998 UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (the Aarhus Convention) and its Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs). They are the only legally binding international instruments on environmental democracy that put Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development in practice. They provide a solid and comprehensive framework for governments to engage the public effectively in sustainable development and environmental protection. The provisions and priorities, as included in the Association Agreement between Moldova and the European Union, signed on 16 June 2014, the EU-Moldova association agenda and the related action plan are of importance as well [5].

The legal framework obliges public authorities to be proactive in disseminating environmental information to the public, to inform the public of their rights and provide information and guidance on implementing and exercising those rights. The Aarhus Convention and its Protocol empower people with the rights to access information easily, to participate effectively in decision-making in environmental matters and to seek justice if their rights are violated. Public authorities must designate information officers or a dedicated information point to register and process all requests for the environmental information that they hold. Public authorities need to comply with these legal obligations and requirements.

The Republic of Moldova was among the first countries to ratify the Aarhus Convention in 1999. However, for a long period of time the implementation of the Aarhus Convention's rights into the country's legal system was not making considerable progress. Between 2008 and 2011, through a project and an action plan, the Republic of Moldova was supported to further implement the Aarhus Convention. This addressed the implementation of the core pillars of the Convention (information, participation, access to justice). Also two legislative proposals on access to environmental information and participation rights were developed. In June 2011, the Moldovan government adopted the action plan [3]. The action plan needs to be implemented and the Moldovan government desires a continuation of support through a project of the Advisory Assistance Programme that focuses on public participation. It can be concluded that many challenges remain in Moldova regarding a full implementation of the provisions of the Aarhus Convention [3].

It is argued that there is potential for major roles of the civil society, and especially NGOs, within a country's environmental governance system, that can play a major role in five key areas: information collection and dissemination; policy development consultation; policy implementation; assessment and monitoring; advocacy for environmental justice [2].

Based on experiences over the past decades, NGOs played a more active role in the process of agenda-setting and policy development and have been instrumental in notifying the public, governments, and international organizations of critical new issues for many years [2]. NGOs can be anything from a rather small informal group to larger formal agencies. NGOs are seen as public experts in the sense that they are knowledgeable within their own area but they lend their expertise to a greater public good and not only for their own profit [2]. NGOs involved in environmental governance are diverse, including local, national, regional, and international groups with various missions dedicated to environmental protection [2].

The importance of public awareness and NGOs involvement in environmental protection is acknowledged worldwide and many governments agree that NGO participation is indispensable [2]. The role of NGOs however is often critical and criticized. Normally, NGOs provide services that are in line with current binding policies, acting as a contributor to various developments and are the source and centre of social justice to the vulnerable members of society in their state. The emergence of NGOs represents an organised response by civil society especially in those areas in which the state has either failed to reach or do so inadequately [1]. That's why tension sometimes arises between these 'public' entities. The government may fear that citizen involvement in environmental protection will disrupt its own efforts and will reduce its flexibility. Government agencies may also believe that public involvement may lead to ad hoc approaches and solutions rather than as part of a coordinated strategy. That's why government agencies sometimes weaken the support, or even obstruct initiatives and involvement. Citizens, on the other hand, often suspect government agencies of not properly fulfilling their responsibilities regarding environmental protection. Citizens may view government employees as overly vulnerable to the influence of

the business interests they regulate. Either way, governmental officials often are seen as overlooking or impeding environmental protection goals [1], [2].

Arguments and concerns abound on both sides. Some say that NGOs might constitute special interest groups, and that their participation would result in policy distortions. Others fear that intergovernmental decision-making may be delayed by the involvement of NGOs or will get entangled because they have to serve the interests of their stakeholders [2]. The interests of the government and the public might not always match each other. Decision makers are also anxious that NGOs may seek to overwhelm the sovereign powers of governments and this might be a reason to keep the NGOs 'on an arm's length'.

Despite these arguments, the practice shows that the public, through NGOs, in different ways can contribute significantly and positively to policy development with special focus on environmental and social objectives. NGOs can stimulate dialogues in situations of weak or inadequate democratic institutions and support for inclusive dialogues. Another important role is to channel disseminating information on activities and issues within the inter (national) system [2]. Added value by NGOs such as support and guidance on important topics like sustainable development, natural resource conservation and the restoration of ecosystems cannot be overlooked. NGOs also can alert and support decision makers on key issues requiring attention, while simultaneously representing the interests of society. This could include providing information, training, but also through research and publishing data on the situation of the environment [1]. It also should not be overlooked that NGOs can be active in areas where the government has responsibilities but where NGOs can complement to their goals and policies with their specific activities, contacts, skills and access to financial resources.

Moldovan civil society is increasingly diverse and active. During the last 10 years, the number of NGOs increased considerably to 9,315 in 2014. Most of them though were not active during the year. The number of environmental NGOs in Moldova is considered to be approximately 200, of which 20-30 are active and concentrated in Chisinau. There, they can be more effective at lobbying the government and have more opportunities to express their opinions. Nevertheless, in 2014, many NGOs became active in the regions and held advocacy and go-to-vote campaigns [3]. It is observed that Moldova's political culture continues to operate according to the belief that decision-making is the business of politicians. Consequently, the influence of civil society organizations on the development and execution of public policy remains limited. It can however also be observed that inclusion of NGOs in the legislative process is gradually improving, however not directly in the area of environmental protection [3].

An important collective tool to influence government policy is the National Participation Council (NPC), which consists of 30 organizations. The head of NPC attends cabinet meetings and is able to voice the opinion of the NGOs on a given issue [3]. The NPC and the umbrella organization NGO Council, together with other NGO federations, have played an active role in advocating for reforms and putting public pressure on the ruling coalition. Several attempts to improve the legal environment of NGOs took place in 2014. Although it was promised by the parliament to (re) adopt a law on this, the formal procedure did not finish as today.

**Conclusion and recommendations.** Internationally, environmental NGOs, in recent years, have grown in size and number. The situation in Moldova is comparable to the international trend. The cooperation between NGOs and government authorities is complex due to the existing tension between being supporting and promoting as well as being critical as key arbitrating agents operating within the field of environmental policy and protection. In addition, it can be concluded that cooperation can be influenced by several factors that can hinder or strengthen the cooperation because of the differences in nature, interest and focus of the NGO's. The negatively influencing factors are mainly corruption, distrust, lack of time and not having direct contacts. Factors like a common goal, known contacts, trust and fruitful cooperation in the past influences cooperation however in a positive way [4].

The independent position of NGOs is highly valued by the NGOs themselves as well by the government authorities. It gives clarity about roles and responsibilities. It must be concluded that the cooperation in Moldova with governmental authorities is mainly at the initiative of the NGOs although there is evidence that the government is positive towards cooperation. A number of challenges still remain.

An improved governance structure in Moldova would acknowledge the role of NGOs and other mem-



bers of civil society and develop formal channels for participation. A balanced and formalised position and role of NGOs will help to accelerate measures to protect the environment.

It is recommended that environmental NGOs in Moldova get to know each other better and share information about goals, priorities, strengths and challenges, structure, etc. The organization of a 'national NGO' symposium could significantly contribute to an enhanced and further improved cooperation between the NGOs and the government. Alliances between NGOs can be created and the (pre) conditions for cooperation can be discussed and agreed. Governmental organizations should be invited as well to such an event. A joint sound agenda setting is of utmost importance.

To avoid an ad-hoc acceptance of civil society participation and to safeguard a sustainable civil society participation and engagement in decision-making and access to information by the government of Moldova, it is strongly recommended to further institutionalise and strengthen the current National Participation Council (NPC) and the NGO Council. Pre-conditions for that are institutionalisation, a firm action plan and schedule to manage the work and expectations, a set of clear rules, a solid and significant commitment of time as well as substantial and balanced financial resources from governments and intergovernmental bodies. While each NGO would need to tailor participation standards to its particular objectives, a minimum set of clear and consistent criteria and elements should be elaborated and addressed, such as [2]:

- clear articulation of rules, rights, and commitments to consultation NGO fora;
- clearly defined selection criteria for NGO participation in consultations and advisory groups. Emphasis on diversity should be taken into account;
- establishment of guidelines for the process of NGO contributions;
- commitment to respectful treatment of NGO documents;
- support for publication and dissemination of NGO submissions to delegates at relevant national, regional and local meetings;
- formalized submission process for NGO recommendations and comments to intergovernmental bodies;
- provision for feedback and response to NGO submissions by inter-governmental bodies or national governments;
- mechanism for monitoring and evaluation of the implementation.

The outcome of a joint NGO and government symposium and a further discussion on the elements mentioned above can be used in the continued process of institutionalisation and formalisation of the role and position of the NGO's to a sustainable civil society participation and the implementation of Moldova's policies on environmental protection. The establishment of a special working group could be considered.

## REFERENCES

1. Agarwal A. Journal of Environmental Research and Development. Vol. 2, no. 4, April-June, 2008, p. 933-934.
2. Gemmill B., Bamidele-Izu A. The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance./ Article in Global Environmental Governance 'Options and opportunities', Yale school of Forestry & Environmental Studies, 2002, p. 2-19.
3. Litra Leonid. Nations in transit./ 'Civil Society', 2015, p. 445-446. [On-line]: <[https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/moldova#\\_edn21](https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2015/moldova#_edn21)>.
4. Nordin Bodil. NGO-state cooperation in the Republic of Moldova./ 'A study of the cooperation between environmental NGOs and the Moldovan state', 2013, p. 2-5; p. 29.
5. EU-Moldova association agreement, 16 June 2014.
6. Czeslaw Walek. The Aarhus Convention and its Practical Impact on NGOs. Examples of CEE and NIS Countries, 2000.



# MANAGEMENTUL MARKETINGULUI ÎN SCOPUL CREȘTERII ATRACTIVITĂȚII INVESTIȚIONALE A LOCALITĂȚILOR RURALE PRIN PRISMA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Oleg BUGA,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Universitatea de Stat „Alecu Russo,” Bălți*

**Natalia MELNIC,**  
*doctorandă, Universitatea Pedagogică de Stat*  
*„Ion Creangă”, Chișinău*

## SUMMARY

*Addressing the principles of marketing countryside in terms of investment attractiveness, to achieve the objectives set by the local government of the city in the best conditions and contribute to the formation of rules to be observed by all departments of Local Public Administration as marketing techniques increase efficiency management and development rural areas.*

Marketingul rural se prezintă ca un proces social și administrativ, necesar pentru susținerea sau schimbarea atitudinii actorilor pieței la nivelul localității concrete. Abordarea de marketing în administrarea localităților rurale, de pe poziția creșterii atractivității investiționale, se utilizează extrem de rar în țara noastră. Lipsesc programe de marketing de dezvoltare a teritoriilor rurale, nu sunt prevăzute structuri organizaționale de realizare a acestora, nu este elaborată o metodologie de aplicare a marketingului rural, nu sunt stabilite instrumentele activității de marketing.

Abordarea de marketing presupune atragerea pe piața comunităților rurale a mijloacelor investitorilor: resursele statului sub diverse forme, mijloacele întreprinderilor, capitalul investitorilor străini, resursele creditare ale băncilor comerciale pe calea formării unor cereri investiționale stabile.

Aplicarea conceptului de marketing în procesul de gestionare a zonelor rurale trebuie să asigure creșterea competitivității sociale și de afaceri; atragerea comenzilor de stat, precum și a celor din exterior; promovarea valorificării resurselor disponibile cu maximum de beneficiu și ținând cont de interesele populației.

Ca principalele obiective ale marketingului rural, în contextul dezvoltării zonelor rurale, pot fi menționate următoarele: creșterea nivelului de bunăstare și ocupare a populației rurale; îmbunătățirea dinamicii activității investiționale; apariția unor noi sectoare industriale și reorganizarea întreprinderilor existente; dezvoltarea infrastructurii de afaceri și comunicații; dezvoltarea instituțiilor sociale, de educație și sănătate. Activitatea de marketing orientată spre realizarea acestor obiective necesită implicarea, în primul rând, a administrației publice locale și, nu în ultimul rând, a investitorilor locali, naționali și străini. Trebuie remarcat faptul că, în prezent, în procesul de gestionare a localităților rurale se utilizează, doar uneori, unele dintre instrumentele de marketing și nu există o abordare sistemică de realizare a marketingului rural. Teoria și practica de marketing stabilesc patru atribuții esențiale ale activității de marketing teritorial, care pot fi aplicate cu succes și în localitățile rurale, și anume:

**1. Cercetarea, analiza și prognozarea piețelor externe ale localității.** Cunoașterea factorilor mediului extern, a modului de acțiune și a evoluției acestora este utilă în elaborarea strategiei generale de dezvoltare a localității rurale. Cercetările de marketing, ca parte componentă a unui studiu integrat al localităților rurale, trebuie să includă următoarele direcții de cercetare:

- studierea potențialului piețelor;
- analiza de portofoliu a politicii de produs a localității;

- studierea nevoilor și necesităților populației rezidente, anticipând activitățile investiționale viitoare;
- studiul politicii de preț a localității;
- studierea punctelor forte ale localităților rurale cu un nivel ridicat al atractivității investiționale (benchmarking);
- studierea mediului de marketing intern al localității rurale.

După un studiu realizat conform direcțiilor de cercetare menționate, se estimează atractivitatea investițională a localității rurale, inclusiv potențialul de producție și cel financiar, capacitatea de organizare a proceselor investiționale, profesionalismul administrației publice locale de a atrage investiții în teritoriu. Ca urmare a acestor cercetări se identifică amenințările și oportunitățile pentru desfășurarea activității investiționale, precum și punctele forte și punctele slabe ale localității rurale.

**2. Elaborarea obiectivelor și strategiilor de dezvoltare rurală.** De remarcat că, pe lângă obiectivele generale de dezvoltare a localităților rurale, trebuie să se stabilească și obiective de marketing, cum ar fi penetrarea piețelor noi, atragerea de investiții suplimentare, creșterea cotei pe piețele externe a produselor fabricate de întreprinderile locale. Există următoarele opțiuni de obținere a avantajelor concurențiale și creșterea atractivității investiționale pentru localitățile rurale:

- ocuparea poziției de lider în proiectarea și modernizarea produselor fabricate de întreprinderile din localitate;
- ocuparea poziției de lider în aplicarea eficientă a instrumentelor de marketing, atât la nivelul fiecărei întreprinderi, cât și la nivelul întregii localități;
- extinderea piețelor de desfacere a produselor fabricate în localitatea rurală dată;
- consolidarea imaginii localității rurale pentru atragerea investițiilor.

**3. Elaborarea mixului de marketing rural.** Realizarea obiectivelor stabilite implică un ansamblu de acțiuni practice, care permit adaptarea la cerințele și exigențele pieței, în vederea valorificării cu o eficiență sporită a resurselor disponibile. Principalele caracteristici ale localității ca produs sunt resursele teritoriului, foarte importante pentru consumatorii acestuia, și anume – localizarea geografică, populația, infrastructura, posibilitatea aplicării tehnologiilor avansate, materiile prime, forța de muncă; calitatea vieții (activități culturale, educaționale, sportive etc.); climatul de afaceri exprimat prin condițiile existente pentru susținerea businessului mic și mijlociu, politica investițională susținută de administrația publică locală a localității etc. și calitatea mixului de produse, se determină în conformitate cu cerințele și necesitățile consumatorilor locali și externi (inclusiv cei potențiali) ai resurselor localității.

Ca parte componentă a politicii de produs poate fi menționată și politica proiectelor. În contextul cercetării, proiectele prezintă interes întrucât pentru realizarea cu succes a acestora sunt necesare investiții, care urmează a fi atrase atât din bugetul de stat, cât și de la investitori străini. În calitate de produs al localității rurale pot fi prezentate proiecte culturale (construcția sau reparația caselor de cultură, bibliotecilor, muzeelor, zonelor de recreație), proiecte sociale (construcția sau reparația școlilor, grădinițelor, instituțiilor pentru copii cu dezabilități, azilurilor pentru bătrâni, spitalelor, terenurilor sportive), proiecte investiționale (dezvoltarea turismului rural, investiții în extinderea suprafețelor plantațiilor viticole, dezvoltarea infrastructurii, crearea sau dezvoltarea întreprinderilor prelucrătoare etc.).

Prețul în marketingul rural reprezintă cheltuielile suportate de consumatorii resurselor localității și este acceptat diferit de fiecare dintre categoriile de consumatori. Astfel, pentru cetățenii rezidenți, prețul reprezintă, în primul rând, costul vieții ca indicator general, nivelul salariilor, pensiilor, înlesnirilor, valoarea de utilizare a terenurilor pentru construcții de locuințe, precum și prețul mărfurilor comercializate și serviciilor prestate.

Pentru cetățenii nerezidenți – din costul foilor de odihnă, transport, cazare, diurna, cheltuieli de buzunar, activități culturale, agrement etc.).

Pentru persoanele juridice prețul include cheltuieli ce țin de transportul, hrana, cazarea, timpul și efortul experților implicați în culegerea informației despre localitate, veridicitatea și accesibilitatea informației obținute, precum și costurile determinate de localizarea noilor activități economice (fiscalitate, ajutoare pentru investiții, cheltuieli privind elaborarea proiectelor, pregătirea terenului și construcția propriu-zisă etc.).

Cu regret, trebuie să recunoaștem, că în prezent există destule lacune în domeniu și că foarte rar

regăsim în strategia generală de dezvoltare a localității rurale și obiective ce țin de consolidarea imaginii localității. Crearea imaginii localității rurale reprezintă un proces complex și multilateral și trebuie să includă următoarele componente de bază:

1. Stabilirea principiilor și strategiilor de dezvoltare a localității rurale, atractive pentru investitori.
2. Crearea imaginii localității rurale în exterior, adică modul în care este percepută localitatea de mass-media, investitorii străini, societatea în întregime.
3. Formarea imaginii localității rurale în interior: valorile culturale ale locuitorilor satului, starea de spirit, crearea unei atmosfere favorabile de atractivitate a localității.

Pentru a spori avantajul concurențial, comunitățile trebuie să contribuie la educarea și pregătirea profesională a populației, investițiile în această direcție repartizându-se în timp. Forța de muncă calificată și motivată contribuie la crearea oportunităților de atragere a investitorilor în teritoriu și, ca urmare, mărirea gradului de ocupare a populației rurale, diminuarea fenomenului migrației sat-orăș. Printre obiectivele politicii persoanelor pot fi menționate: instruirea profesională a localnicilor; asigurarea accesului populației la servicii de educație; încadrarea copiilor în procesul de învățământ; susținerea cadrelor sanitare și didactice ce doresc să se instaleze în mediul rural; campanii de informare și promovare a oportunităților de afaceri în spațiul rural; remunerarea materială și nematerială a populației antrenate în dezvoltarea localității etc.

**4. Managementul marketingului rural.** Gestiunea activității de marketing rural reprezintă procesul de analiză, planificare, implementare și monitorizare a programelor care vizează crearea, menținerea și îmbunătățirea relațiilor favorabile cu investitorii interni și externi pentru a atinge obiectivele de dezvoltare a zonelor rurale.

Abordarea principiilor marketingului rural prin prisma atractivității investiționale permite atingerea obiectivelor stabilite de administrația publică locală a localității în condiții optime și contribuie la formarea unor reguli ce trebuie respectate de toate departamentele administrației publice locale, întrucât tehnicile de marketing contribuie la creșterea eficienței gestionării și dezvoltării localităților rurale.

Localitățile rurale care elaborează o nouă strategie de dezvoltare economică trebuie să țină cont de următoarele paradigme de bază ale procesului economic și investițional:

- pentru o strategie de dezvoltare economică eficientă este necesară elaborarea unui mecanism funcțional de atragere a investițiilor;
- fără o susținere a APL raionale nu va fi posibilă activarea procesului investițional în localitățile rurale;
- potențialii investitori iau decizia de a investi în localitate reieșind din atractivitatea acesteia, a potențialului și riscului investițional.

Utilizarea principiilor și instrumentelor de marketing permite atingerea obiectivelor stabilite de administrația publică locală a localității rurale și contribuie la crearea avantajelor competitive, sporirea atractivității investiționale și creșterea eficienței gestionării și dezvoltării localităților rurale.

**Concluzii.** De menționat că despre activitatea de marketing desfășurată la nivel de oraș sau țară s-a discutat mult și au fost publicate suficiente cărți și articole, pe când localitățile rurale au rămas fără atenție. Considerăm că spațiul rural este anume acel teritoriu unde este posibilă realizarea scopului de bază al marketingului și anume îmbunătățirea calității vieții populației. Într-o primă aproximație, spațiul rural în Republica Moldova poate fi apreciat prin doi indicatori statistici de bază: prin ponderea populației rurale în totalul populației țării (58,7%) și ponderea în suprafața totală a țării (92,3%).

Chiar dacă să ne bazăm doar pe aceste două date statistice, ar fi suficient să apreciem că problemele spațiului rural în Republica Moldova au o mare importanță. Însă ar fi greșit să ne limităm doar la ele, cu toată semnificația acestora, deoarece ele nu exprimă integral relația dintre mediul rural și restul țării. Toate cele expuse mai sus denotă faptul că, în prezent, este necesar de a elabora un concept nou de dezvoltare durabilă a așezărilor umane rurale, și anume cel de marketing. Dezvoltarea localităților rurale din Republicii Moldova, în contextul creșterii atractivității acestora, presupun focusarea atenției asupra unor aspecte cu caracter socioeconomic, cum ar fi:

- dezvoltarea și dotarea tehnică a agriculturii;
- prevenirea migrației populației sat – oraș;
- investiții publice în infrastructură;

- sprijin pentru dezvoltarea asociațiilor de marketing;
- promovarea programelor de atragere a investițiilor.

Observăm că soluționarea acestor probleme depinde mult de activitatea investițională desfășurată pe teritoriul rural, precum și de capacitatea localităților de a fi atractive și competitive. Realizarea unei dezvoltări echilibrate și a unei competitivități sporite depinde pe plan local de capacitatea de mobilizare a tuturor actorilor implicați, de susținerea și implementarea unor proiecte de dezvoltare cu impact local.

### BIBLIOGRAFIE

1. Belli N. Dezvoltarea umană durabilă a comunităților rurale, România și Republica Moldova: agricultura și ruralul în perioada de tranziție. București: Ed. „Dimitrie Gusti,” 1996, 247 p.
2. Caun V., Chiriac L. Considerații privind atractivitatea investițională în marketingul rural. În: „Competitivitatea și inovarea în economia cunoașterii: probleme și soluții pentru România și Republica Moldova,” Conferința științifică internațională din 26-27 septembrie 2008, Chișinău: ASEM, 2008, vol. I, p. 202-205.
3. Datele privind deprivarea localităților rurale din Republica Moldova în anul 2007. [On-line]: <[www.mec.md](http://www.mec.md)>.
4. Dezvoltarea durabilă a spațiului rural. București: Centrul de Informare și Documentare Economică, 2005, 69 p.
5. Organizația de Atragere a Investițiilor și Promovare a Exportului din Moldova. [On-line]: <[www.MIEPO.md](http://www.MIEPO.md)>.
6. P. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wong. Principiile marketingului. Ed. Europeană. București: Teora, 2001, 1135 p.
7. Sasu C. Marketing internațional. Iași: Polirom, 2001, 384 p.
8. Site-ul Biroului Național de Statistică din Republica Moldova. [On-line]: <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)>.
9. Бондаренко В. А. Маркетинг территорий: аспекты финансовой привлекательности инвестирования в территориальную инфраструктуру. В: «Практический маркетинг», 2007, № 3(121), с. 38-44.

## MICUL BUSINESS – CHEIA MANAGEMENTULUI ANTICRIZĂ ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Ecaterina BARBAROȘ,**  
*doctor în economie, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Nadejda NAZAR,**  
*doctor în economie, conferențiar universitar,*  
*Universitatea Agrară de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The development trend of small and medium enterprises sector in the national economy may be the key to solving the economic crisis: reducing unemployment, saturating the market with finished products necessary for the population and other enterprises, providing services etc.*

**Keywords:** *small business, management, crisis management.*

Actualmente, economia națională se află într-o criză financiară ce influențează negativ activitatea întreprinderilor, inclusiv a celor din sectorul întreprinderilor mici și mijlocii. Din aceste considerente, managementul anticriză constituie cheia esențială în rezolvarea problemelor apărute în micul business.

Totodată, întreprinderile mici și mijlocii (numite și micul business) reprezintă pârgăia economiei naționale și generatorul principal de noi locuri de muncă și de creștere economică. Problemele managementului anticriză la întreprinderile mici și mijlocii ar trebui să atragă atenția deosebită a organelor de stat atât la nivel central cât și la cel local.

Un sector al întreprinderilor mici și mijlocii bine dezvoltat poate contribui la fortificarea stabilității și creșterii macroeconomice din țară. Statisticile din majoritatea țărilor-membre ale Uniunii Europene relevă faptul că întreprinderile mici și mijlocii predomină absolut în economie, reprezentând circa 90% din totalul firmelor, furnizând locuri de muncă și având ponderi substanțiale în obținerea PIB-ului (de regulă, 50-80%).

Micul business are un rol important în asigurarea stabilității dezvoltării economice, creșterii mobilității și adaptabilității economiei naționale la condițiile interne și externe schimbătoare, de asemenea este un factor de diversificare a economiei. Existența unui sector bine dezvoltat al micului business în cadrul economiei este deosebit de actuală în condițiile reformării structurale a economiei.

În Republica Moldova, conform legislației în vigoare, întreprinderile mici reprezintă întreprinderile cu efectivul de lucrători de până la 50 de persoane și cu suma anuală de vânzări nete de până la 25 mln. lei. Majoritatea întreprinderilor mici din Republica Moldova au fost fondate în procesul privatizării și restructurării proprietății de stat. La începutul anului 2015, în republică erau înregistrate circa 50 mii de întreprinderi mici și mijlocii sau circa 98% din agenții economici din republică, efectivul de lucrători constituind circa 290 mii persoane sau 56%.

Majoritatea întreprinderilor mici și mijlocii (20 mii de întreprinderi) au activat în sectorul comercial, iar sectorului industriei prelucrătoare îi reveneau circa 5 mii de întreprinderi mici și mijlocii. Se poate menționa faptul că în timp ce numărul întreprinderilor creștea, venitul obținut din vânzări se micșora. Astfel, cota veniturilor din vânzare a întreprinderilor mici și mijlocii în a. 2011 constituia 35%, în a. 2012 – 34,5%, în a. 2013 – 33,4%, iar în a. 2014 – 31,8% din volumul total pe economie.

Micile afaceri contribuie în mare măsură la realizarea unor obiective fundamentale ale economiei naționale, și pot fi clasificate în:

- întreprinderile mici și mijlocii contribuie la ameliorarea situației economice și stimulează creșterea acesteia pe cale relativ calmă. Această creștere conduce la obținerea de venituri de către stat (prin intermediul sistemului de impozitare), ca ulterior să fie repartizate altor membri ai societății.
- cooperarea întreprinderilor mici și mijlocii cu întreprinderile mari sau centre de cercetare se reali-

zează diverse inovații. Totodată, întreprinderile mici și mijlocii își concentrează potențialul lor creativ și material la elaborarea unei inovații.

- întreprinderile mici și mijlocii din Republica Moldova joacă un rol important în relațiile economice externe.

- întreprinderile mici și mijlocii au o contribuție deosebită în ocuparea forței de muncă.

Astfel, întreprinderilor mici și mijlocii le revine un rol esențial în economie ce reprezintă o sursă de abilități antreprenoriale, de inovare și creare de locuri de muncă.

Întreprinderile mici și mijlocii reprezintă cheia managementului în economia națională din anumite motive:

- structura lor oferă o capacitate ridicată de adaptare la fluctuațiile mediului economic;

- ele se pot integra rapid în diferite ramuri ale economiei;

- ele formează un ansamblu ușor de controlat și manageriat atât de către antreprenor, cât și de organele de control statale.

Tendința de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii în economia națională poate fi cheia de rezolvare a problemelor de criză economică: reducerea șomajului, saturarea pieței cu producție finită necesară pentru populație și alte întreprinderi, asigurarea cu prestarea de servicii etc.

Din cele expuse considerăm că stabilitatea economiei naționale reiese din dezvoltarea sectorului privat, în special al micului business, care este cheia managementului.

### BIBLIOGRAFIE

1. Lege privind susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii nr. 206-XVI din 07.07.2006. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-130/605 din 11.08.2006.

2. Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012-2020. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 198-204, din 21.09.2012.

3. Barbaroș E., Nazar N., Barbaroș I. Managementul afacerilor mici și mijlocii. Manual pentru studii universitare, ciclul II, AAP, Chișinău: Centrul ed. al UASM, 2011, 239 p., 11,2 c. a. ISBN 978-9975-9637-9-4.

4. Барбарошие Е., Назар Н. Малое предпринимательство Молдовы: проблемы и перспективы. Монография. Издательство: Lambert Academic Publishing, 2015, 149 стр. [On-line]: <<https://www.lap-publishing.com/catalog>>.

5. <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)>.



## PRINCIPII DE FORMULARE A POLITICILOR DE MARKETING ÎN CADRUL SERVICIILOR PUBLICE

**Natalia REMEȘOVSCI,**  
**lector superior, Institutul Internațional**  
**de Management „IMI-NOVA”**

### SUMMARY

*Need for marketing activities in the public sector is currently determined by its growing role in society, by the challenges of the economy and by the shortage of professionals. The importance of public organization is challenged, in this respect, by the link with civil society; it directed to meet social needs. To maintain these relationships, it is important that public institutions become generally known, because of unique functions to create a positive image and to adapt its services to customers' needs. That means there is need to apply the concept of successful marketing, confirmed by the positive relationship between market orientation and overall performance of public service organizations.*

Organizarea procesului socioeconomic, dar și a procesului de satisfacere a nevoilor indivizilor presupune, în mod inevitabil, interacțiunea și consumul de bunuri și servicii publice. Actualmente, sectorul public este analizat tot mai atent, aceasta pornindu-se de la premisa că un sector public eficient și orientat spre public facilitează performanța economică. Odată cu evoluția funcțiilor statului și a formei de implicare s-au identificat modificări, căpătându-se particularități în cadrul fiecărei țări datorită dependenței de factorul public, a imperfecțiunii și caracteristicii pieței date. Pe parcursul acestei evoluții au crescut responsabilitățile statului, atât ca importanță, cât și ca arie de acoperire.

Având o confruntare permanentă cu diferite categorii de consumatori și ca rezultat – al schimbărilor social-economice, apare necesitatea ca statul să-și demonstreze, să îmbunătățească statutul bunăstării sociale și valoarea adăugată. Eficiența politicilor, performanța și calitatea serviciilor publice sunt factori esențiali în a răspunde nevoilor și așteptărilor mereu în schimbare ale cetățenilor și întreprinderilor. Aceste provocări au fost proprii mai multor perioade, iar eforturile de a schimba eficiența activității instituțiilor publice au avut parțial succes sau au eșuat, fapt ce confirmă implementarea unor tehnici și instrumente manageriale, care țin în cea mai mare parte de domeniul marketingului. Abordarea apare datorită caracterului serviciilor publice, conținutului complex, procesului specific de prestare, dar și a modelului de consum.

Opțiunea unui marketing public vine din extinderea domeniilor de aplicare, precum și ca rezultat al procesului complex al vieții social-economice, acesta având menirea de a satisface, rațional și eficient, exigențele din ce în ce mai mari ale cetățenilor [5]. În acest sens, rolul marketingului public este acela de a obține și a menține beneficiari satisfăcuți, de implementare de către sectorul public a programelor de dezvoltare, astfel acțiunile de marketing oferind participanților abilități și forme de inovație socială. De asemenea, prin intermediul tehnicilor de marketing, se pot oferi soluții la problemele reale ale sectorului, menținerea beneficiarilor (cetățenilor), asigurarea cu informații și implementarea programelor derulate de către sectorul public. Deci, în esență, apare necesitatea abordării problemelor menționate, de pe poziția consumatorului, care, după mulți autori, pot fi soluționate prin intermediul marketingului. Astfel, marketingul ar putea fi o formă de inovație socială pentru sectorul public, fiind o soluție nouă pentru problemele frecvente ale sistemului public de promovare a programelor sale, a necesității și a efectelor acestora. În sectorul public, **marketingul reprezintă abilitatea de a obține și a menține beneficiari mulțumiți de programele dezvoltate și implementate de către sectorul public.** [3] Marketingul administrației publice este un proces sistematic de cercetare care conduce, în final, la cunoașterea prealabilă a pieței, iar pentru orice instituție de administrație publică, a analiza piața înseamnă a cunoaște toți factorii care se referă la nevoile și preferințele cetățenilor, la modul de satisfacere a acestora, la factorii care accelerează și la cei care frânează procesul de administrație publică [5].

Transpunând acest concept sectorului de servicii, putem concretiza o altă definiție care accentuează că marketingul public promovează programele dezvoltate de către sectorul public către beneficiari prin mijloace preluate de la marketingul comercial, dar nu are ca obiectiv principal și finalitate vinderea unui

produs anume, iar obiectivul marketingului public este, în cele din urmă, unul utilitarist, adecvat scopului pentru care există sistemul public [3]. Astfel, conceptul de marketing este abordat, după caz, într-o formă modificată, mai degrabă decât o imitație palidă a unui sector privat transpus în cadrul serviciului public. Oricum, guvernele și administrația publică locală au început să realizeze importanța punerii în aplicare a marketingului în cadrul activității lor, iar agențiile locale sau guvernamentale dezvoltă campanii de marketing pentru a atrage investitori în procesul de privatizare, încurajează conservarea energiei și protecția mediului, combaterea fumatului și a băuturilor alcoolice, a violenței, a bolilor și traficului de ființe umane [2].

Deși se simte lipsa principiilor de marketing în sectorul public, în literatura de specialitate identificăm opinii potrivit cărora se contracarează ideea aplicării marketingului în serviciile publice [16, pag. 205] însă, pe de altă parte, opinii pro atestă că dezvoltarea marketingului în acest sector este justificată atâta timp cât oferă un set de instrumente care pot fi folosite pentru a ajuta la îmbunătățirea eficienței și capacității de reacție a serviciului public [18]. Astfel, administrația publică poate orienta activitatea instituțiilor publice către cetățeni, care prin natura sa trebuie să fie apropiată cetățeanului și care își bazează legitimitatea pe opțiunea electorală a acestuia și va asigura o firească legătură de parteneriat între ofertanții de servicii publice și utilizatorii lor. În cadrul instituțiilor publice ar trebui să existe următorul cod de conduită:

1. Cetățeanul este persoana cea mai importantă pentru funcționarul public, în oricare dintre următoarele situații: contact/comunicare prin telefon, prin poștă sau direct (față în față).

2. Cetățeanul nu depinde de noi (funcționarii publici), noi fiind cei care depindem de el.

3. Cetățeanul nu este cel care ne întrerupe din muncă, el este chiar scopul acestei munci. Nu noi îi facem favoarea să-l servim, el ne face o favoare, oferindu-ne prilejul de a-l servi.

4. Cetățeanul nu este în afara activității noastre, el este o parte a acesteia.

5. Cetățeanul nu este o cifră statistică goală, el este o ființă umană cu sentimente și emoții ca ale noastre, cu prejudecăți și preferințe.

6. Cetățeanul nu este cineva cu care trebuie să ne certăm sau să ne încercăm puterile. Nimeni nu a câștigat vreodată ceva din disputa cu un cetățean.

7. Cetățeanul este persoana care ne comunică dorințele sale. Menirea noastră este să le tratăm într-o manieră avantajoasă pentru ambele părți.

Formularea politicilor de marketing se bazează pe ideea că instituțiile publice înțeleg utilitatea marketingului și au încorporate în activitățile lor principiile menționate. Însă aceasta nu este un lucru suficient, deoarece în cadrul serviciilor publice, elementele mix-ului de marketing sunt modificate, se păstrează impactul caracteristicilor tip ale serviciilor și se constată implicarea consumatorului în prestare.

Astfel, **politica de produs**, în domeniul serviciilor publice, prezintă particularități din mai multe considerente și anume: sunt înființate de autorități deliberate, organizarea și funcționarea revine unor autorități executive ale administrației publice, gama de servicii publice este trasată de instituțiile administrației centrale. Prestatorul – instituțiile publice devin, în acest caz, elementul spre care se concentrează consumatorul, adică, practic, el merge la instituție și nu percepe din start serviciul public, fapt ce contestă că clientul nu doar trebuie să participe la actul prestării, dar și la procesul de concepere și implementare a acestuia [8, pag. 237]. În acest caz, nu poate fi apreciată și stabilită imaginea instituțiilor publice, iar deciziile și investițiile în imagine sunt limitate din cauza resurselor financiare limitate și a statutului de „instituție publică.” Etapizarea structurării trebuie concepută reieșind din tipologia și specificul serviciilor publice, astfel pentru a putea dezvolta produsul/serviciul public în opțiunea de marketing, conform surselor de specialitate identificăm următoarele categorii de servicii publice [8, pag. 233-236]: *servicii statale* (de apărare, ordine publică, siguranță națională, autorizarea construcțiilor, cercetare și dezvoltare); *servicii edilitare* (destinate asigurării unor condiții decente de trai – apă, gaze, energie, salubritate, canalizare, drumuri, salubritate); *servicii comerciale* (administrarea piețelor, susținerea mediului de afaceri, publicitate exterioară, întreținere cimitire, ecarisaj-adăposturi pentru câini); *servicii socioculturale* (învățământ, sănătate, asistență socială, cultură, recreere, sport, religie).

Aspecte importante în formularea serviciului public sunt legate de: obiectivul serviciului public, modalitatea de satisfacere a interesului general, raportul cu sectorul privat, modalitatea de delegare, gradul de cuprindere și importanța socială. Criteriile identificate ar trebui să determine, din punctul de vedere al marketingului, diversificarea, individualizarea, desfășurarea și organizarea procesului de prestare, în caz

contrar, acestea cauzează deficiențe de calitate. Un alt element-cadru pe care instituțiile publice trebuie să-l ia în vizor la fundamentarea politicii de produs este conștientizarea arealului de definire a serviciului public care, de altfel, în unele surse este constrâns. Adică, în viziunea autorilor din domeniul marketingului, serviciul public este dezvoltat pentru sectorul socio-cultural (învățământ, sănătate, asistență socială, cultură, recreere, sport), iar autorii de jurisprudență dau atenție serviciilor statale (de apărare, ordine publică, siguranță națională, autorizarea construcțiilor, cercetare și dezvoltare), însă se abandonează domenii în care consumatorii sunt, de fapt, populația – cetățeanul, care consumă mai intens aceste servicii, cum ar fi: servicii edilitare - apă, gaze, energie, salubritate, canalizare, drumuri, transport; servicii comerciale. Serviciul este formulat sub impactul unui cadru legal-normativ, în care procesul de proiectare-livrare este standardizat, dar sunt abandonate componentele prestației, cum ar fi comunicarea și atragerea consumatorilor în prestație, ceea ce constată un sistem defectuos al comunicării angajaților cu consumatorii, eronarea calității. Angajații din cadrul sectorului public au statut de „funcționar public,” care în multe cazuri, pentru Republica Moldova, presupune alte aspecte de genul poziție, statut social, carieră, beneficii suplimentare, posibilități, favoruri, promovare pe scara ierarhică, decizii necorespunzătoare, ceea ce afectează încrederea simplului cetățean. În unele surse identificăm conceptul de „parteneriat” în sectorul public, ce presupune eliminarea confuziei dintre funcționarul public și omul din spatele ghișei, familiarizarea cetățenilor cu privire la sistemul și atribuțiile instituțiilor publice și cu procedurile administrative.

**Prețul** serviciilor publice comportă anumite particularități, ceea ce generează caracterul serviciului public. Deciziile cu privire la politica de prețuri sunt fundamentate și adoptate sub influența caracteristicilor serviciilor. Lipsa proprietății asupra serviciilor, intangibilitatea care impune dificultăți în determinarea costurilor financiare și a celorlalte costuri asociate procesului de prestație, perisabilitatea și imposibilitatea inventarierii serviciilor conduce la necesitatea sincronizării cererii cu oferta, obiectiv-țintă în care prețul are un rol esențial. Sezonalitatea serviciilor este un alt aspect care influențează mărimea, dinamica, modul de formare a prețului în anumite perioade ale anului, iar implicarea consumatorului în actul de prestație are, de asemenea, reflecție în politica de prețuri [4, pag. 79-80, 85].

Eterogenitatea și diversitatea serviciilor determină în literatura de specialitate identificarea diferită a semnificației prețului care reflectă trăsăturile specifice diferitelor categorii de servicii. Fiind componentă importantă și complexă și fiind considerat un element-cheie al mix-ului de marketing și singurul care generează venit, în accepțiunea de marketing – prețul este conceput ca un element în poziționarea produsului, care face o declarație consumatorilor potențiali în legătură cu natura, calitatea și caracteristicile competitive ale produsului pe care îl vor achiziționa” [7, pag. 31-39]. Fiind definit ca o expresie bănească a valorii sau utilității mărfurilor și serviciilor [11, pag. 501-502] în lucrările de specialitate, dar și în limbajul curent sunt utilizate o serie de expresii ce semnifică prețul, cu precădere specific și serviciilor publice și cele mai cunoscute sunt: taxă; tarif; onorariu; salariu; comision; cotizație; chirie; dobândă; impozit; mită.

Aceste aspecte, în comparație cu produsul, promovarea și distribuția, atestă prețului unele particularități, precum: are flexibilitate înaltă; creează venit; se poate modifica rapid; nu se bucură de protecție împotriva concurenței etc., conferindu-i politicii de preț un rol aparte, reflectat de condițiile fundamentării, modul în care se operaționalizează obiectivele, strategiile și tacticile, iar stabilirea unui preț real în domeniul public este foarte importantă, mai ales în cazurile în care prestarea unui serviciu diferă substanțial de la o instituție la alta, de la un nivel la altul, de la un consumator la altul.

Prețul achitat pentru serviciile publice au o încărcătură psihologică și o semnificație de povară pentru cetățeanul „cinstit” – angajat. Politica de preț în serviciile publice ia o conotație de politică impusă, de aceea ea trebuie orientată în folosul societății, adică beneficii pentru populație din bugetul statului creat ca rezultat al contribuțiilor cetățenilor. Deci politica de prețuri trebuie abordată în sectorul public la toate nivelurile ierarhice național, central și local. Contribuabilul, cel care achită, plătește sau onorează obligațiile trebuie să înțeleagă și să perceapă valoarea și beneficiul serviciului public prin ceea ce face el. Adică politica de prețuri în serviciile publice are rol de convingere, stimulare și promovare, fundamentat prin aportul și aspectul social-economic. Aceasta este determinată de: gradul de libertate a instituțiilor publice de a stabili prețul, posibilitatea de a institui o anumită valoare, modul de formare, precum și a factorilor de influență (interni și externi), modalitatea de plată, momentul plății [8, pag. 252-253].

Un aspect important în stabilirea și formularea prețului ține de categoria serviciilor publice, aceasta deoarece pentru unele servicii din sectorul sociocultural și serviciile statale prețul este stabilit și deter-

minat de stat în baza consumului de factori de producție necesari procesului de prestare. Taxele sunt stabilite centralizat și într-un mod subiectiv, iar rezolvarea ar fi folosirea prețului ca instrument în atinerea obiectivelor instituțiilor publice prin optica de marketing [13, pag. 219]. În alte domenii de servicii publice - servicii edilitare, servicii comerciale – prețul poate varia ca formă de stabilire, valoare și modalitate de plată, identificându-se aplicarea anumitor instrumente de marketing. De asemenea, trebuie de luat în considerație impactul factorilor micro-, macro-, situaționali și nivelul de dezvoltare economică a societății, care, în unele cazuri, în serviciile publice, impune suportarea de costuri suplimentare din partea consumatorilor. Aceasta impune proiectarea unui sistem de urmărire a factorilor pieței, de fundamentare și adoptare a deciziilor care să se constituie într-un sistem de management al prețurilor [13, pag. 221-222].

**Distribuția** este definită ca modalitatea de a face serviciul mai accesibil consumatorilor, însă în servicii capătă noi valențe fiind în situații concrete mai complexe și specifice. Aceasta se datorează caracteristicilor serviciilor (intangibilitatea, inseparabilitatea și perisabilitatea) care se concretizează prin caracterul diferit ce modifică conținutul politicii de distribuție și care ține de mijlocul prin care serviciul oferit este distribuit și locul unde el este prestat [9, pag. 100-103]. Explicarea conținutului distribuției în sectorul public trebuie pornită de la accepțiunea clasică, potrivit căreia aceasta este constituită din totalitatea activităților care au loc în spațiul și timpul care separă producția de consum. În realitate, în servicii prestatorul și consumatorul sunt separați în spațiu și în timp, întâlnirea lor presupunând, în mai multe situații, anumite activități, care preced, de regulă, „producția” și consumul și fac posibilă realizarea acestora [15, pag. 56].

Politica de distribuție în domeniul serviciilor publice are în vedere decizii cu privire la loc, timp și modalitatea în care oferta poate fi accesată de consumatori și efectiv poate fi livrată [8, pag. 254]. Localizarea serviciului public depinde de caracterul serviciului public și poate fi la sediul clientului, la sediul ofertantului abordat și sub aspect geografic. Acțiunile de marketing ale instituțiilor publice trebuie direcționate spre influența mărimii cheltuielilor nonmonetare și financiare, extinderea serviciilor auxiliare și suplimentare. Timpul corespunde intervalului de timp în care serviciul public este prestat și poate fi mare sau mic, iar instituțiile publice vor acționa în funcție de standardele și procedurile de prestare, corespunzător complexității și în funcție de preferințele clienților. Adaptarea acestor acțiuni presupune crearea și dezvoltarea unui orar sau program convenabil pe de o parte consumatorului, dar și instituțiilor, pentru a putea să răspundă nevoilor la timpul și momentul stabilit.

**Politica de promovare** în cadrul serviciilor publice contestă o diferență, aceasta deoarece în acest sector activează atât întreprinderi de stat, cât și private, în primul caz, acțiunile sunt generate de supremația poziției de monopol, în cel de al doilea mijloacele promoționale sunt diverse [8, pag. 254]. Deoarece instituțiile publice nu vizează numai segmentele de piață profitabile, ci întreaga societate, mesajele lor nu sunt foarte personalizate, deoarece au în vedere riscul decodificării incorecte, informației apreciate, înțelese sau învățate de către receptor [2, pag. 62-63]. Astfel, obiectivele politicii de promovare, reieșind din aceste aspecte, nu vor fi determinate de aspectul financiar (majorarea profitului), ci va fi abordat în funcție de măsura în care au reușit să acopere nevoile clienților potențiali/populației. Mai mult decât atât, promovarea serviciilor publice este în mare măsură determinată de activitatea organelor administrației publice centrale și a mediului de marketing politico-legislativ. Prin politicile guvernamentale statul poate contribui la dezvoltarea și promovarea anumitor sectoare de servicii publice, cum ar fi dezvoltarea infrastructurii naționale, îmbunătățirea educației, evaluarea sănătății tuturor cetățenilor, protecția mediului. Tehnicile de promovare utilizate cel mai frecvent de către furnizorii de servicii publice - în special școli, organizațiile de sănătate și servicii publice - sunt de publicitatea tipărită, publicitate pe Internet și publicitate outdoor, însă conținutul și caracterul acestora depinde de tipul serviciului public și ale instituției care prestează serviciul. Se atestă și în sectorul public, că cel mai eficient mijloc de comunicare, care depășește sfera de aplicare a promovării, este personalul, cu toate calitățile, aptitudinile și profesionalismul cu care contribuie la imaginea instituției [8, pag. 255].

Ca rezultat, în domeniul serviciilor publice, comunicarea are un caracter permanent și complex, iar analiza politicii promoționale pornește de la câteva aspecte foarte importante, cum ar fi: diversitatea, funcțiile, principiile pe care se fundamentează, conținutul activităților realizate, mijloacele și strategiile utilizate. Astfel, politica de comunicare, ca parte componentă a politicii generale în sectorul public, are rolul de a acționa asupra concepțiilor și a atitudinilor populației [9, pag. 108]. Deci instituțiile publice trebuie să dezvolte și să extindă arealul comunicării de marketing, astfel, pe lângă funcțiile de informare, atrage-

re, convingere și stimulare, acestea vizează și educarea, instruirea, crearea de deprinderi și coordonarea funcțiilor publice, care vor putea fi eficiente dacă vor trezi atenția, capta interesul, vor provoca dorința și vor determina acțiunea.

Promovarea și comunicarea în sectorul public, chiar și în cele mai conservative instituții publice și religioase, au îmbrățișat social media, iar modalitățile de promovare a programelor și serviciilor și comunicarea cu cetățenii se pot face prin multe canale, informale sau formale, interactive sau statice, prin canale unidireționale, bidireționale sau multidireționale. Astfel, alegerea canalului de comunicare o face de cele mai multe ori instituția publică și ea ține cont de natura mesajului comunicat, ca răspuns la o solicitare individuală sau o știre de interes național.

În final, putem menționa că impedimentele aplicării marketingului în sectorul public țin de influența puternică a factorului politic; nivel redus al surselor financiare; incompetența managerială și a personalului de operare; lipsa interesului și a instrumentelor de implementare; incapacitatea de a înțelege avantajul tehnicilor de marketing pentru serviciul public; aplicarea apare în stadiul de propunere. Deci reforma în administrația publică este necesar să privească întreaga problematică a funcționarilor publici, să rețină ca funcționari publici nu sunt numai persoanele care au vocație în acest domeniu sau cărora vocația le poate fi cultivată în timp, prin cursuri intensive de perfecționare profesională, dar sunt cei care servesc interesul societății. Transformarea nu presupune doar reforma sistemului organizațional, ci este foarte necesar să se producă concomitent schimbări esențiale la nivelul atitudinal și comportamental prin implementarea/adoptarea opticii de marketing la nivel instituțional, local și central. Acest lucru este posibil, deoarece, așa cum spunea John Naisbit în lucrarea sa „Megatendințe,” generația tânără transformă orice instituție prin care trece.”

## BIBLIOGRAFIE

### **Acte normative**

1. Legea nr. 158 din 04.07.2008 „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.”// Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 23.12.2008, nr. 230-232, art. 840.

### **Articole**

2. Barbu Andreea Mihaela. Public Sector Marketing: Importance and International Journal of Economic Practices and Theories, vol. 1, no. 2, 2011 (October), <[www.ijept.org](http://www.ijept.org)>.

3. Codrin Scutaru. Marketingul pentru sectorul public, <<http://www.revistacalitateavietii.ro/2009/cv-1-2-2009/07.pdf>>, accesat pe 06.02.2016.

4. Filip A., Pregătirea mixului de marketing în servicii, în „Tribuna Economica”, (2007), vol. 18, nr. 51-52.

5. Nedelea Alexandru. Marketing în administrația publică, <[www.managementmarketing.ro/pdf/articole/16.pdf](http://www.managementmarketing.ro/pdf/articole/16.pdf)>, accesat pe 04.02.16.

6. Platis M. Economia sectorului public, <<http://ebooks.unibuc.ro/StiinteADM/platis/index.htm>>, accesat pe 1.02.16.

7. Shaw M. Positioning and price: merging theory, strategy and tactics./ „Hospitality research Journal,” 15 (2), 1992.

### **Cărți**

8. Cetină I. (coordonator). Marketingul serviciilor. Fundamente și domenii de specializare. Ed. Uranus, 2009, București, 315 p.

9. Dumitrescu L. Marketingul serviciilor, Ed. Imago, 195 p.

10. Florescu C., Mâlcome P., Pop N. Al. Marketing. Dicționar explicativ. B.: Ed. Economică, 2003, 815 p.

11. Kotler Ph. Principiile marketingului. Editura Teora, Ediția a III - a, București, 2004, 1064 pag.

12. Kotler Ph., Lee N. Marketing in the public sector. A road map for improved performance. United States of America, Wharton School Publishing, 2007, 332 pag.

13. Olteanu V. Marketingul serviciilor – o abordare managerială. Ed. Ecomar, 2003, București, 294 p.

14. Postolache Marina. Serviciul public. Ed. Tehnica-Info, Chișinău, 118 p.

15. Prihoancă Diana Magdalena. Marketingul serviciilor: note de curs. Editura Alma Mater, Bacău, 2012.

16. Sargeant A. Marketing Management for Nonprofit Organizations. Oxford University Press, 1999, 408 p.

17. Simson A. Herbert ș. a. Administrația publică. Ed. Cartier, București, 2003, 756 pag.

18. Walsh K. (1994), Marketing and Public Sector Management./ „European Journal of Marketing,” no. 28(3): 6371.



## PRACTICA INTERNAȚIONALĂ ÎN IMPLEMENTAREA SISTEMELOR INFORMAȚIONALE MEDICALE

**Emil CEBAN,**  
**doctor habilitat, profesor universitar, prorector,**  
**Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”,**  
**masterand, Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The implementation with success of the clinical information systems modify the activity of personnel, but create opportunities for improve the quality in the caring process of patients. Clinic informational systems are not used fully because the impossibility of creating a system, which would allow doctors to administer the treatment with computer application. Also, the electronic prescriptions within the clinical information system, significantly increases patient's medication safety.*

În pofida beneficiilor potențiale, tehnologiile informaționale de sănătate au fost lent adoptate de către furnizorii de servicii medicale. Mai multe studii, realizate în SUA, au constatat că doar 17% din medicii rețelei primare de asistență medicală utilizează fie un minim funcțional sau un sistem cuprinzător de dosare electronice de sănătate. Doar 1,5% din spitale folosesc un sistem electronic complet de înregistrări și 7,6% – un sistem de bază, iar în spitalele pentru copii – 2,8% și 17,9%, respectiv. Conform altor estimări, de la 5% până la 59% din spitale utilizează înregistrări electronice de sănătate complete sau funcții-cheie de bază [1, p. 9]. În studii recente s-a estimat că aproximativ 12% din spitalele din SUA au adoptat înregistrări electronice de sănătate, 11,4% posedă toate și 48,3% - jumătate sau mai multe din 24 de funcționalități ale înregistrărilor electronice de sănătate, divizate în următoarele categorii majore: documentație clinică în format electronic, vizualizarea rezultatelor, intrări computerizate a furnizorului și suport decizional clinic [1, p. 47].

Această deosebire semnificativă se datorează diferențelor în definiția înregistrării electronice de sănătate. Au fost identificate circa 32 de funcționalități clinice, necesare pentru definirea unui sistem electronic de înregistrări, atât pentru cele complete și de bază, cât și pentru cele din rețeaua primară de asistență medicală și din mediul spitalicesc [1, p. 48].

În conformitate cu definiția propusă în anul 2006 de Asociația Americană a Spitalelor, înregistrări electronice de sănătate complete sau parțiale au fost implementate în peste 2/3 (68%) din spitalele SUA. Circa 11% din sistemele complete funcționau în spitale mari, spitale din mediul urban și/sau spitale universitare. În 10% din spitale medicii fac prescripții electronice de medicamente, în 16% – comenzi electronice ale testelor de laborator și imagistice, în 51%, comparativ cu 23% în anul 2005, utilizează, în timp real, alertele computerizate pentru prevenirea interacțiunilor negative ale medicamentelor [2, p. 46].

Așadar, cele mai multe țări nu implementează înregistrări electronice de sănătate, iar cei care le utilizează, de multe ori au un minim extrem de facilități pentru căutarea și schimbul de date cu alte sisteme. Mai mult, nu există un consens clar privind modul de colectare și formatul de depozitare a datelor. Acestea sunt două aspecte-cheie în dezvoltarea unei fișe medicale de sănătate utile.

Decesele, erorile medicale, cauzate de absența informației oportune, pot fi excluse semnificativ prin utilizarea sistemelor informaționale clinice, care ar avertiza medicii în cazul dublării, administrării eronate, interacțiunii nedorite sau contraindicațiilor preparatelor medicamentoase și ar exclude multe greșeli ale personalului medical [2, p. 59].

Implementarea cu succes a sistemelor informaționale clinice modifică activitatea personalului, dar creează oportunități pentru îmbunătățirea calității în procesele de îngrijire a pacienților. Sistemele informaționale clinice nu sunt utilizate pe deplin din cauza imposibilității creării unui sistem, care ar permite medicilor administrarea tratamentului cu aplicarea calculatorului. Totodată, prescripțiile electronice în cadrul unui sistem informațional clinic crește semnificativ securitatea medicației pacienților.



În anul 2006, numărul de spitale din SUA, în care sistemul informațional clinic era folosit de medici în, cel puțin, 75% din administrări de medicamente, nu depășea 5% [2, p. 65].

În plus, sistemele informaționale clinice existente, în marea majoritate comerciale, posedă și unele deficiențe semnificative [3, p. 65]:

- limitări și insuficiența integrării funcțiilor;
- pierderi regulate sau ocazionale de date;
- necesitatea de personal specializat pentru introducerea informației;
- flexibilitate funcțională insuficientă;
- încetinirea activității personalului medical;
- dificultatea administrării tratamentului;
- nivelul scăzut de aplicare.

Chiar în pofida absenței argumentării incontestabile a eficienței aplicării în spitale a sistemelor informaționale clinice, în marea majoritate comerciale, aplicarea tehnologiilor informaționale în medicină poate modifica fundamental practica medicală și relațiile reciproce între medic și pacient.

Așadar, nivelul foarte scăzut de adoptare a dosarelor medicale electronice în rețeaua primară de asistență medicală și, îndeosebi, în spitale sugerează faptul că factorii de decizie politică se confruntă cu obstacole importante pentru realizarea obiectivelor de performanță de îngrijire a sănătății, care depind de tehnologia de informații în sănătate. Beneficiile potențiale ale acestora duc la interesul substanțial al factorilor de decizie politică pentru accelerarea adoptării și utilizării tehnologiilor informaționale medicale pe întreg globul. O strategie politică axată pe suportul financiar, interoperabilitate și formarea personalului de asistență tehnică sunt componente necesare pentru a impulsiona adoptarea sistemelor electronice de înregistrări în diferite țări ale lumii.

Evaluarea eficace a înregistrărilor electronice de sănătate trebuie să cuprindă întreg spectrul complexității și dinamismului sistemelor și a organizațiilor în care sunt implementate cu implicarea diverselor echipe de cercetare: o varietate de perspective și metodologii (inclusiv calitative), concentrate pe probleme tehnice, economice și organizatorice.

Estimarea funcționalităților SIM permite standardizarea activităților prin aplicarea protocoalelor clinice și standardelor de tratament. Evaluarea se bazează pe câteva principii de bază: utilizarea, calitatea, satisfacția utilizatorilor, beneficiile financiare și de muncă.

Pe un eșantion reprezentativ din 2758 medici din rețeaua primară a SUA s-a efectuat un sondaj național, care a examinat efectele pozitive ale înregistrărilor (dosarelor) medicale electronice. Majoritatea medicilor, care utilizau sisteme electronice de înregistrări complet-funcționale, au raportat efecte pozitive privind calitatea deciziilor clinice (82%), comunicarea cu alți specialiști (86,8-92%) și pacienți (72%), rezerve privind prescripțiile medicale (95%), accesul în timp util la dosarele medicale (97%), eficiență de timp a serviciilor farmaceutice (63,2%), evitarea erorilor de medicație (86%). Pe de altă parte, 82-85% din respondenți au relatat un efect pozitiv asupra activităților preventive pe termen lung [4, p. 18].

Medicii generaliști din localitățile nordice rurale ale statului New York (SUA) sunt cel mai interesați în schimbul de date pentru gestionarea bolilor cronice (94%), analiza comparativă regională (84%) și îmbunătățirea calității serviciilor medicale prestate (87%). Înregistrările electronice personale de sănătate ale pacienților au fost rareori menționate [4, p. 21].

Un total de 592 de membri ai Academiei Americane de Oftalmologie au participat la o chestionare privind evaluarea nivelului actual al adoptării și satisfacția utilizatorilor cu înregistrările electronice de sănătate. În total, 12% dintre intervievați au pus în aplicare deja o înregistrare electronică de sănătate, 7% sunt în proces de a face acest lucru și 10% au planuri de a implementa în termen de 12 luni o înregistrare electronică de sănătate. Printre cei care aplică o înregistrare electronică de sănătate, 69% au fost mulțumiți sau foarte mulțumiți de sistem, 64% au raportat creșterea sau stabilizarea productivității, 51% au menționat scăderea sau stabilizarea costurilor totale și 76% au recomandat utilizarea înregistrării electronice de sănătate unui coleg. În general, rata de adoptare a înregistrărilor electronice de sănătate la medicii oftalmologi este redusă, dar comparabilă cu cea observată în alte specialități [4, p. 26].

Un sondaj care a studiat eficiența utilizării tehnologiilor informaționale în medicină, efectuat în Finlanda, a constatat că dosarul electronic de sănătate are o influență pozitivă la 52% dintre respondenții

din spitalele raionale, la 27% dintre respondenții din centrele de asistență medicală primară și la 38% dintre furnizorii privați. Sistemele digitale de radiologie (inclusiv teleradiologia) au fost menționate de 52% din spitalele raionale și 27% din centrele de asistență medicală primară. Autorii concluzionează că asistența medicală de specialitate utilizează servicii intraelectronice, integrate la dosarul electronic de sănătate (radiologia digitală și servicii de laborator), aplicând schimbul de date interorganizațional și serviciile de telemedicină [1, p. 89].

La fel, utilizarea înregistrărilor (dosarelor) medicale electronice contribuie semnificativ și la îngrijirea pacienților. Fluxul continuu și eficient de informații relevante și exacte între persoanele care îngrijesc de sănătate îmbunătățesc calitatea tratamentului și siguranța pacienților.

S-a raportat avertizarea despre reacție alergică la un medicament (80%), interacțiunea potențial periculoasă de droguri (71%), valoarea critică a rezultatului unui test de laborator (90%), programarea unor îngrijiri de prevenție (69%), precum și existența unui feedback pozitiv folosind sistemul [1, p. 96].

Aplicarea înregistrărilor electronice de sănătate pentru îngrijirile de ambulatoriu este eficientă și productivă, permite doar în 2 ani reducerea semnificativă ( $P < 0,0001$ ) a vizitelor la biroul medicului cu 9%, a vizitelor primare – cu 11% și a vizitelor primare la medicii specialiști – cu 5-6%. Numărul persoanelor care au efectuat 3 sau mai multe vizite pe an a scăzut cu 10-11% și, respectiv, a crescut numărul persoanelor cu 2 sau mai puține vizite pe an. Rata contactelor prin telefon s-a majorat de la 1,26 la 2,09 pentru fiecare persoană pe an [1, p. 104].

Totodată, unii autori consideră că nu există dovezi de ameliorare a siguranței pacientului prin utilizarea înregistrărilor electronice de sănătate. Mai mult, există lacune semnificative de cunoștințe și probleme complexe umane și organizatorice care trebuie abordate în scopul realizării acestui beneficiu.

O barieră mai puțin importantă este rezistența unor medici și asistente medicale, parțial determinată de efectul negativ al utilizării înregistrării electronice de sănătate pentru productivitatea clinică. Obținerea sprijinului medicilor, de multe ori prin susținerea din partea liderilor, poate ajuta la implementarea și aplicarea cu succes a tehnologiilor informaționale medicale.

O altă barieră potențială în implementarea și aplicarea înregistrărilor electronice de sănătate este interoperabilitatea – schimbul ușor de date clinice între spitale sau de la spitale la oficiile medicilor de familie. Nivelurile scăzute de schimb de informații privind sănătatea pe piață reduce puternic valoarea și au un efect inhibitor asupra adoptării acestor sisteme. Unele țări dezvoltate, cum ar fi Marea Britanie și Olanda, au implementat cu succes tehnologii informaționale de sănătate, deși majoritatea progresului a fost în rețeaua primară de asistență medicală. Multe țări au încă de a face progrese substanțiale în asistența medicală de staționar.

Principalele revendicări față de SIM actuale sunt: flexibilitatea, capacitatea de dezvoltare și de modernizare continuă, continuitatea, ierarhia, abilitatea de a funcționa într-un mediu eterogen de instabilitate, posibilitatea de a lucra cu diferite baze de date, capacitatea de lucru continuu, de fiabilitate și de supraviețuire, abilitatea de integrare, securitatea datelor. Totodată, calitatea și efectele de cost ale dosarelor medicale electronice trebuie să fie confirmate în studii clinice directe.

Așadar, modernizarea actului medical prin implementarea sistemului informațional, specific unui spital, urmărește realizarea următoarelor **objective**: [5, p. 22]

1. *Cu caracter general*: creșterea calității actului medical; creșterea calității actului managerial, dezvoltarea serviciilor medicale oferite, creșterea standardului serviciilor medicale oferite, adaptarea activității spitalului la cerințele și exigentele pieței, asigurarea de resurse proprii, eficientizarea utilizării resurselor umane ale spitalului, comunicarea cu exteriorul.

2. *Cu caracter derivat*: definirea unei strategii de modificare a sistemului informațional, antrenarea întregului personal medical în asimilarea unui nou mod de lucru, creșterea gradului de comunicare cu alți membri ai comunității medicale, evidența prețurilor și a tarifelor stabilite de companiile de asigurări, eficientizarea modului de comunicare cu Ministerul Sănătății și companiile de asigurări, control economico-financiar în timp real, evidența costurilor serviciilor medicale, mărirea speranței de viață, contribuirea indirectă la dezvoltarea sistemului de management al calității serviciilor spitalicești.

Actualmente, în majoritatea țărilor europene, serviciile naționale de sănătate investesc mari sume în tehnologiile informaționale, lucru care avantajează foarte mult activitatea practică a medicilor. Aproximativ 10% din produsul intern brut sunt alocate serviciilor de sănătate și aproximativ 5% – pentru dez-

voltarea tehnologiilor informaționale și de comunicații. În țările economic dezvoltate persistă o tendință de creștere a acestor investiții [6, p. 69].

În SUA, cheltuielile pentru elaborarea și modernizarea SIM constituie circa 8,5 miliarde de dolari anual. Conform estimărilor specialiștilor, cheltuielile pentru modernizarea sau înlocuirea SIM vor crește până la 12-14 miliarde de dolari [3, p. 68].

În concluzie putem menționa, că implementarea unui SIMI într-un spital favorizează optimizarea procesului curativ-diagnostic prin reducerea perioadei de spitalizare, a îndreptărilor neargumentate la investigații și a timpului lucrătorilor medicali pentru completarea documentației, creșterea eficienței utilizării fondului de paturi și a capacității utilajului sofisticat și pregătește sistemul de sănătate la un univers din ce în ce mai concurențial.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Blumenthal D. Stimulating the Adoption of Health Information Technology. *N. Engl. J. Med.* 2009, vol. 360, no. 15, p. 47, p. 49, p. 89, p. 96, p. 104.
2. Bush M., Lederer A., Li X. et al. The alignment of information systems with organizational objectives and strategies in health care./ „International Journal of Medical Informatics,” 2009, vol. 78, p. 59, p. 65.
3. Beazley D., Lemley J. Electronic medical records as a strategic response to environmental triggers in the primary care private practice: A Pilot Case Study./ „Internet Journal of Healthcare Administration,” 2007, vol. 5, no. 1, p. 65, p. 68.
4. Cost benefit (ROI) study of ORBIS (Clinical Information System, Hospital Information System). Kronberg (Taunus): Agfa Healthcare, 2006, p. 18, p. 21, p. 26.
5. Глазатов М. В., Микшин А. Г., Пшеничников Д. Ю. и др. Значение информационных технологий в повышении безопасности пациентов и эффективности лечения./ «Врач и информационные технологии», 2004, № 1, с. 22-26.

# CORELAȚIA DEZVOLTĂRII ECONOMICE ȘI REFORMEI ADMINISTRATIV-TERITORIALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Oleg FRUNZE,**  
*doctor-inginer, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The lack of theoretical and empirical evidence on the necessity for administrative territorial reform means that merging territories alone cannot significantly improve the public service delivery capacities and economic and democratic development and that future studies should focus on analyzing public services from the perspective of their economic efficiency, quality and accessibility, and in doing so, determine the optimal size of regions for providing the various public services.*

Disputele pe marginea organizării administrativ-teritoriale în Republica Moldova au o istorie mai veche și pot fi urmărite dinaintea Marii Uniri a Principatelor Române. Teritoriul și organizarea administrativă a Basarabiei interbelice, pot fi considerate o amplă introducere în tema cercetată, constituind referință datele catagrafiei din 1817, conform căreia moldovenii ar fi constituit 86% din populația Basarabiei, și cele ale recensământului rus din 1897, cu atenție asupra științei de carte și structurii etnice (moldovenii fuseseră scăzuți la 47,58%). Politica discriminatorie față de moldoveni a ajuns până într-acolo încât „Anuarul Rusiei” a omis cu desăvârșire etnia respectivă în anul 1910. [3]

În urma Marii Uniri din 1918, România a ajuns să fie un stat de mărime medie în Europa, ocupând locul 10 după suprafață și locul 8 ca număr de locuitori. Ponderea Basarabiei constituia în cadrul statului național unitar român 15,1% în privința teritoriului (44.422 din 295.049 kilometri pătrați) și 15,9% în ce privește populația (2.864.402 din 18.057.029 de locuitori). Dacă în România populația rurală era de 79,8%, iar cea urbană – de 20,2%, în Basarabia populația rurală constituia 12,9 %, iar cea urbană – 87,1 %. De altfel, este necesar să reținem că și la 1918, Chișinăul (114.896 de locuitori) era cel de-al doilea oraș ca mărime din România, după București (639.040 de locuitori). [2]

Conform formulei lui Paul Negulescu, administrația cuprinde totalitatea serviciilor publice care au drept scop să asigure, prin aplicarea legislației în vigoare, ordinea, siguranța, dezvoltarea și cultivarea individului și tot ceea ce constituie rațiunea de a fi a unui stat. De rând cu unificarea și integrarea administrativă, modernizarea structurilor și serviciilor administrative de nivel central și local ale României interbelice a fost un deziderat al reformei administrative, implementate pas cu pas după 1918. [5, p.193]

Modernizarea administrativă a Basarabiei s-a realizat în paralel cu integrarea provinciei în cadrul comun românesc, succesul modernizării fiind în directă dependență de succesul integrării. Evoluția mutațiilor administrativ-teritoriale ale R.S.S. Moldovenești în componența U.R.S.S. este după cum urmează [1]:

- După ocuparea Basarabiei la 28 iunie 1940, autoritățile sovietice au întreprins măsuri energice privind instaurarea noului regim. În luna noiembrie 1940 Prezidiul Sovietului Suprem al R.S.S. Moldovenești a stabilit noua delimitare teritorial-administrativă: 6 județe, 58 de raioane, 14 orașe, inclusiv 4 de subordonare republicană, 11 orașele și peste 1100 sate.

- La data de 1 ianuarie 1941, erau 6 județe (Bălți, Bender, Cahul, Chișinău, Orhei, Soroca), 58 de raioane, 1132 soviete sătești, 4 orașe de subordine republicană, 10 orașe de subordonare raională și 8 „așezări de tip orășenesc.”

- La începutul anului 1947, erau aceleași 6 județe, dar deja 54 de raioane, 1143 soviete sătești, 3 orașe de subordonare republicană, 8 „așezări de tip orășenesc”.

- În ianuarie 1952, raioanele existente au fost grupate în patru districte (Bălți, Chișinău, Tiraspol și Cahul), care au existat o perioadă foarte scurtă – până la 15 iunie 1953.

- Către 1 ianuarie 1955, erau 60 de raioane, 700 soviete sătești, 7 orașe de subordonare republicană, 8 orașe de subordonare raională.

- La începutul anului 1956, în R.S.S.M. erau 60 de raioane și 700 soviete satești, 15 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 18 așezări de tip orășenesc.

- Trei ani mai târziu, la începutul anului 1959, erau 40 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- Deja la începutul anului 1960, erau 35 de raioane și 678 soviete satești, 17 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- În martie 1961 erau 35 de raioane, 607 soviete satești, 13 orașe de subordonare raională și 16 „așezări de tip orășenesc”.

- La începutul anului 1962, în R.S.S.M. erau 35 de raioane și 607 soviete satești, 17 orașe, dintre care 4 de importanță republicană și 21 așezări de tip orășenesc.

- La începutul lunii aprilie 1964, în R.S.S.M. erau 18 raioane și 608 soviete satești, 18 orașe, dintre care 8 de importanță republicană și 22 așezări de tip orășenesc.

- La data de 1 octombrie 1974, erau 33 de raioane, 706 soviete satești, 12 orașe de subordonare raională și 33 de „așezări de tip orășenesc.”

- În anul 1981, erau 39 de raioane, 771 soviete satești, 9 orașe de subordonare republicană, 21 orașe de subordonare raională și 45 de „așezări de tip orășenesc.”

- În anul 1986, erau 40 de raioane și 817 soviete satești. Ulterior, numărul raioanelor rămâne constant – 40, în schimb numărul sovietelor satești a fost în creștere: 1987 – 827, 1988 – 831, 1989 – 829, 1990 – 854, 1991 – 881.

În perioada 1940-1991, în scopul accelerării activității administrative, s-a pus un accent deosebit pe simplificarea și raționalizarea formalităților democratice. Astfel, în anul 1940, a avut loc revenirea la vechea organizare administrativă, bazată pe județe, în total 6, iar 10 ținuturi formate în 1938 au fost desființate. În anul 1948, 6 județe, la fel, au fost desființate și până la obținerea independenței în 1991, au existat următoarele unități administrativ-teritoriale: raioanele, orașele, orășelele, satele, care au fost supuse în perioada sovietică mai multor reformări și restructurări în aspect cantitativ. Către finele anului 1991, Republica Moldova, cu vechiul sistem de organizare administrativ-teritorială, dispunea de 40 de raioane și 10 orașe de subordonare republicană. Fiecărui raion îi revenea, în medie, câte 76 mii locuitori, unele având cu mult sub media generală.

O încercare de a forma o structură administrativă bazată pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale a fost Legea nr. 306 din 07.12.1994, privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, prin care 38 de raioane 4 municipii și 650 de sate (comune). În scurt timp, pe 22.07.1995, apare legea 563 prin care se formează unitățile teritoriale autonome cu statut special.

O fundamentare legislativă de o reală posibilitate de reformare a administrației publice locale, atât structural cât și de conținut, a fost consacrată prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială nr. 191-XIV din 12.11.1998 și Legea privind administrația publică locală nr. 186-XIV din 06.11.1998. Astfel, în locul celor 40 de raioane, au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 10 județe, municipiul Chișinău și Unitatea administrativ-teritorială Găgăuzia. Numărul unităților administrativ-teritoriale de primul nivel s-a micșorat de la 826 până la 644, dintre care: 12 municipii, 43 de orașe și 589 de sate (comune) care înglobau 1533 de localități. Aceasta s-a produs pe calea comasării localităților cu o populație mai mică de 2 500 de locuitori, număr minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de primul nivel, spre deosebire de 1000 de locuitori cât prevedea legislația anterioară.

Schimbările structurale și statutare ale unităților administrativ-teritoriale au căpătat un nou conținut după alegerile locale din 23 mai 1999, desfășurate în baza Codului electoral, în rezultatul cărora, prin Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27 decembrie 2001, în anul 2003 au fost lichidate județele și s-au format 34 de unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv: 32 de raioane, municipiul Chișinău și Unitatea administrativ-teritorială Găgăuzia și s-a mărit numărul unităților administrativ-teritoriale de nivelul unu de la 644 până la 915 unități. Aceasta s-a produs din cauza micșorării numărului minim de populație necesar pentru formarea unei unități administrativ-teritoriale de nivelul unu, de la 2500 la 1500 locuitori. În prezent, sunt 898 de unități administrativ-teritoriale de nivelul întâi și 35 de unități administrativ-teritoriale de nivelul doi.

În Republica Moldova, rostul reformei ar fi acordarea unor servicii publice de calitate și creșterea nivelului de trai al cetățenilor, probleme greu de soluționat, atât timp cât statul este mărunțit în raioane și comune unde există câte o primărie cu un număr mic de personal față în față cu o mulțime de probleme și o populație care își câștigă existența în târguri și orașe.

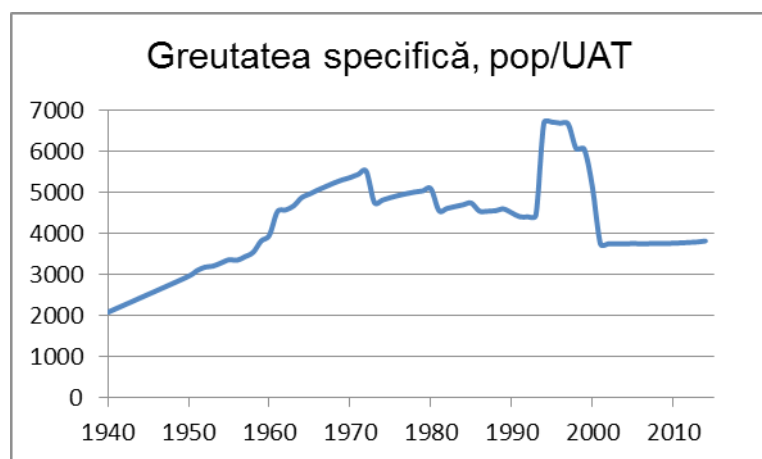
Sistemul stabilit, fiind criticat de aproape toată lumea, are la bază diferite motive și scopuri. Toate aparențele arată că dezechilibrele regionale și problemele din zonele rurale duc la o tendință de creștere a orașelor și a municipiilor. Însă procesul, de fapt, lent de descentralizare duce la ideea că există forțe „politice” care văd soluția problemelor prin centralizarea guvernării, prin adoptarea „reformei” care să ducă la extinderea municipiilor și așa în creștere, ceea ce înseamnă dizolvarea unei părți substanțiale a comunităților de oameni ce trăiesc din utilizarea propriei forțe de muncă în afara acestora. Una dintre caracteristicile principale ale municipiului este viabilitatea sa economică. Municipality viabilă - este formată în mod deliberat, economic, social și politic cu o comunitate umană activă, cele mai multe realizându-se în depistarea, dezvoltarea și furnizarea de resurse financiare și economice. Cu toate acestea, localitățile rămase fără populație activă și resurse pentru stimularea activităților persistă în descompunere generală.

Caracteristicile de autonomie financiară sunt o condiție de bază pentru viabilitatea comunității teritoriale. Aceasta înseamnă o comunitate ce prezintă autoritatea administrativ-teritorială care poate genera independent resursele financiare pentru a efectua propriile sale activități ce vizează furnizarea serviciilor publice către populație la un nivel stabilit de stat la standardele sociale minime, și capabil să dedice o parte din aceste resurse în dezvoltarea de buget, fonduri care sunt folosite în punerea în aplicare a programelor de dezvoltare economică și socială a zonei.

Pe de altă parte, trăgănarea soluționării problemelor locale favorizează ideea de autonomie locală sau chiar separatism, lucruri nefavorabile dezvoltării economice per ansamblu. Deci există necesitatea de a găsi o cale de mijloc ce ar fi echidistantă de cele două extreme și care ar reprezenta soluția optimă.

Reforma administrativă poate fi asociată cu tot ceea ce este capabil să reformeze administrația publică. Reforma administrativ-teritorială, cu toate acestea, înseamnă modificările aduse administrației publice care rezultă din modificările teritoriale. Organizarea administrativ-teritorială, prin urmare, reprezintă dimensiunea structurală a administrației publice și trebuie să fie compatibilă cu funcționalitatea, partea organizațională, latura de luare a deciziilor și alte dimensiuni ale administrației publice. Una dintre problemele primordiale care trebuie soluționate prioritar este cea a unei administrări eficiente a treburilor publice.

Experiența arată că nu există o dimensiune „optimală” a unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau doi, la fel cum nu există nici „cea mai bună” structură administrativă, care ar avea o aplicare universală. Dacă presupunem că un indicator ce arată dimensiunea structurală a administrației publice ar fi raportul populației către totalul unităților administrativ-teritoriale, astfel se poate vorbi despre o



**Figura 1. Dinamica densității populației în structura administrativ-teritorială.**

Sursa. Elaborată de autor.

densitate a populației în structura administrativă sau greutatea specifică, o sarcină ce revine unei unități administrative. Dinamica acestui indicator arată aproximativ ca în figura 1.

Analiza corelațională se face folosind pătratul coeficientului de corelație Pearson, notat  $r^2$ , ce reprezintă coeficientul de determinare între doi parametri și are valori între 0 și 1. Coeficientul de corelație Pearson este folosit pentru a demonstra legătura acestui indicator cu alte variabile legate de bunăstare ce pot fi considerate indicatori ai dezvoltării economice.



Speranța de viață este durata medie a vieții unui individ la care se poate aștepta din momentul nașterii. Speranța de viață este un indicator care poate spune multe despre nivelul de dezvoltare economică a țării, despre nivelul de trai al populației, despre accesul la serviciile medicale și, nu în ultimul rând, despre educația cetățenilor. O creștere a speranței de viață conduce la creștere economică, dar aceasta, numai în condițiile în care capitalul uman devine mai productiv, iar statul creează condiții ca populația, indiferent de vârstă, să fie utilă economiei naționale și nu o povară.

La fel se poate spune și de alți indicatori ca numărul de căsătorii, numărul de copii născuți vii, numărul de instituții de învățământ, numărul de instituții medicale, numărul de elevi, șomajul, nivelul de decese, inclusiv din cauza tumorilor maligne, sistemului vascular, morbiditatea copiilor până la vârsta de 5 ani. Rezultatele sunt prezentate în tabelul 1.

Tabelul 1

### Legătura indicatorilor de bunăstare cu sarcina ce revine autorităților publice.

<i>Indicatorul</i>	<i>Coeficientul de determinare – <math>r^2</math></i>	<i>Coeficientul de corelație Pearson - <math>r</math></i>	<i>Interpretarea legăturii</i>
Numărul copiilor născuți vii	0,001582	-0,03977	Neglijabilă
Decese din cauza sistemului vascular	0,003143	-0,05607	Neglijabilă
Speranța de viață	0,006064	-0,07788	Neglijabilă
Numărul instituțiilor medicale	0,013577	0,11652	Scazută
Decese din cauza tumorilor maligne	0,018154	-0,13474	Scazută
Numărul instituțiilor de învățământ	0,03933	0,19832	Scazută
Numărul de căsătorii	0,06515	0,25524	Scazută
Morbiditatea copiilor cu vârsta până la 5 ani	0,068613	0,26194	Scazută
Nivelul de șomaj	0,21724	0,46609	Moderată
Nivelul de decese	0,290666	0,53913	Substanțială
Numărul de elevi	0,402286	0,63426	Substanțială

Sursa. Elaborată de autor.

Interpretarea datelor analizate prezentate în tabelul 1 s-a efectuat cu ajutorul valorilor Devis. Legătura invers proporțională cu sarcina aparatului administrativ au arătat: numărul de copii născuți vii, numărul deceselor din cauza sistemului vascular, speranța de viață, intensitatea legăturii, fiind, totodată, una neglijabilă, în acest caz, este necesar de verificat intensitatea legăturii de formă neliniară. La fel, o legătură inversă a demonstrat numărul deceselor din cauza tumorilor maligne, dar cu o intensitate scăzută a legăturii.

Indicatorii ce au arătat legătura directă sunt următorii: numărul instituțiilor medicale, numărul instituțiilor de învățământ, numărul de căsătorii și morbiditatea copiilor cu vârsta de până la 5 ani, dar cu intensitatea legăturii scăzută. Un nivel moderat al legăturii a arătat nivelul de șomaj, iar intensitatea substanțială a legăturii a arătat numărul de decese și numărul de elevi din sistemul de învățământ.

Tabelul 2

**Gradul de mulțumire al populației de propria sănătate,  
în funcție de sex, vârstă și venit, %.**

	LLH, 2002		World Poll, 2007		World Poll, 2011	
	Mulțumit	Nemulțumit	Mulțumit	Nemulțumit	Mulțumit	Nemulțumit
<b>Total</b>	<b>54,4</b>	<b>43,2</b>	<b>55,9</b>	<b>43,0</b>	<b>58,1</b>	<b>39,7</b>
<b>Sex</b>						
Femei	55,6	44,4	51,9	46,9	56,6	42,2
Bărbați	61,3	38,7	61,0	38,1	60,1	36,4
<b>Vârstă</b>						
18-29 ani	78,7	21,3	79,5	19,4	80,1	16,9
30-39 ani	72,9	27,1	67,0	30,7	64,6	32,0
40-49 ani	58,4	41,6	55,3	44,1	62,5	35,8
50-59 ani	51,9	48,1	44,2	54,3	35,8	63,1
60 și mai mult	26,8	73,2	23,5	76,5	28,8	70,5
<b>Venit</b>						
Venitul nu ne ajunge nici pentru strictul necesar	39,0	61,0	42,6	55,5	36,7	60,8
Venitul ne ajunge doar pentru strictul necesar	62,4	37,6	52,1	46,7	49,5	49,5
Venitul ne ajunge pentru un trai decent	77,1	22,9	63,7	35,6	62,7	34,8
Venitul ne permite să trăim confortabil	81,3	18,8	78,9	21,1	78,1	18,2

*Sursa.* Lilia Plugaru, Sănătatea populației în perioada transformărilor sociale.

Revista „Academos”, nr. 1(24), martie 2012, p. 115.

Analizând starea de sănătate în corelație cu veniturile populației, constatăm că, odată cu îmbunătățirea stării financiare, crește și gradul de mulțumire a populației de propria sănătate.

Practica țărilor lumii arată că un nivel înalt al speranței de viață este asociat cu un nivel înalt al venitului pe cap de locuitor. Totuși printre teoreticieni, părerile sunt împărțite. În primul rând, o mortalitate scăzută conduce la creșterea venitului pe cap de locuitor prin creșterea productivității resurselor disponibile, în principal a capitalului uman. În al doilea rând, o mortalitate mai scăzută poate conduce la o creștere a populației. În condițiile în care productivitatea resurselor rămâne neschimbată, iar populația este în creștere, rezultă că speranță de viață în ascensiune reduce venitul pe cap de locuitor.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Cornea S., Este necesară o reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova? „Moldoscope”, 2014, nr. 3 (LXVI), pp. 43-45.
2. Duca Gh. Marea Unire din 1918 și consecințele ei pentru dezvoltarea științei și culturii în Basarabia./ Comunicare la sesiunea solemnă „Marea Unire din 1918.”
3. Enciu N. Populația Basarabiei interbelice. Aspecte demografice. Academia de Științe a Moldovei, Institutul de Istorie, Stat și Drept, Chișinău: Lexon-Prim, 2013.
4. Plugaru L. Sănătatea populației în perioada transformărilor sociale. Revista „Academos”, nr. 1(24), martie 2012.
5. Suveică S. Basarabia în primul deceniu interbelic (1918-1928): modernizare prin reforme. Ch.: Pontos, 2010, 360 p.
6. Legea nr. 306 din 07.12.1994 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.
7. Legea nr. 191-XIV din 12.11.1998 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.
8. Legea nr. 186-XIV din 06.11.1998 privind administrația publică locală a Republicii Moldova.
9. Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova.

# АНАЛИЗ НАДЕЖНОСТИ КОММЕРЧЕСКОГО БАНКА

**Оксана БЕДА,**  
*доктор экономических наук, старший преподаватель,  
Государственный Аграрный Университет Молдовы*

**Сергей ДРАГУЦА,**  
*лектор университета,  
Государственный Аграрный Университет Молдовы*

## SUMMARY

*In given article is studied actual for modern bank practical persons a problem to reliability of commercial banks. The factors, defining reliability of commercial bank: features of condition of Moldavian Bank system on modern stage, reasons of crisis of bank system, methods of determination of reliability by commercial banks. In study were used the materials of National Bank of Moldova, monographs, article, given financial reporting of commercial banks.*

**Keywords:** *reliability, paying capacity, stability, liquidity.*

## REZUMAT

*În articolul dat este studiat efectivul bancar modern practic, o problemă pentru fiabilitatea băncilor comerciale. Factorii, fiabilitate definitorie a băncii comerciale: caracteristici ale stării sistemului bancar moldovenesc pe scena modernă, din motive de criză a sistemului bancar, metodele de determinare a fiabilității de către băncile comerciale. În studiu au fost utilizate materialele de la Banca Națională a Moldovei, monografii, articol, rapoartele financiare a băncilor comerciale.*

**Cuvinte-cheie:** *fiabilitate, capacitate de plată, stabilitatea, lichiditatea.*

Удачный выбор банка потребителями банковских услуг – предприятиями и частными лицами, подчас, не легкое дело. Наиболее важными критериями выбора банка могут служить, во-первых, тип банка; во-вторых, ассортимент предоставляемых им услуг; в-третьих, качество и цена услуг и, наконец, самое главное – надежность (устойчивость) банка.

Под *надёжностью* банка понимается его способность без задержек и в любой ситуации на рынке выполнять взятые на себя обязательства. Поддержание устойчивости банков требует комплексного изучения их деятельности с применением широкого набора аналитических приемов. Надёжность банка зависит от множества различных факторов. Условно их можно разделить на *внешние* и *внутренние*.

К *внешним* относятся факторы, обусловленные воздействием внешней среды на банк, то есть факторы, определяющие состояние финансового рынка, национальной и мировой экономики, политический климат в стране, а также форс-мажорные обстоятельства. Если же действие внешней среды относительно стабильно, то положение банка определяется внутренним (эндогенным) положением.

К *внутренним* относятся факторы, обусловленные профессиональным уровнем персонала, в том числе высшего, и уровнем контроля за проводимыми банком операциями, а также: стратегия банка, обеспеченность собственным капиталом, внутренняя политика банка.

Каждый из субъектов рынка (НБМ, коммерческие банки, предприятия и организации, аудиторские фирмы, местные и центральные органы власти, физические лица) преследуют собственные цели при анализе финансового состояния банка. Однако общей целью анализа для всех субъектов является определение эффективности деятельности и степени надёжности банка.

Существуют несколько подходов к анализу надежности КБ: со стороны НБМ, на основе рейтинговой системы и на основе публикуемой отчетности.

**Анализ надежности коммерческого банка на основе рейтинговой системы.** В основе рейтинговых оценок лежит обобщенная характеристика по конкретному признаку (критерию), позволяющему ранжировать банки в четкой последовательности по мере убывания данного признака или расположить их по определенным группам. Цель рейтингового анализа не сводится к безошибочному доказательству абсолютной устойчивости банков.

Оптимальным, с точки зрения надежности, считается банк, у которого объем работающих (рисковых) активов не превышает собственный капитал; средства на расчетных счетах клиентов полностью покрываются ликвидными активами; риску подвергается не более трети всех доверенных ему средств; суммарные обязательства банка полностью обеспечены ликвидными активами, недвижимостью и ценностями; капитал инвестирован в недвижимость и ценности; средства, направленные на развитие банка, втрое превышают взносы учредителей.

*Не существует методик, которые могли бы с полной гарантией отбирать наиболее надежные и эффективно работающие банки.* Молдавский финансовый рынок отличается сложной системой рейтинговой оценки развития и надежности банков. Отдельные рейтинговые методики посвящены анализу количественных показателей деятельности банков, ранжирование которых (в виде списков крупнейших) производится по размеру активов, капитала с указанием сопряженных с ними депозитов, вкладов частных лиц, суммарных обязательств, вложений в кредиты и государственные ценные бумаги, средств на карточных счетах, прибыли.

В составлении рейтингов выделяются два основных подхода:

- экспертный;
- бухгалтерский.

Эти подходы различаются в зависимости от состава оцениваемой информации. Экспертная оценка дается на основе опыта и квалификации специалистов по любой доступной информации и анализа как количественных, так и качественных показателей. Бухгалтерская оценка дается исключительно на основе официальной финансовой отчетности банка и анализа только количественных показателей.

**Экспертный метод.** В процессе анализа наряду с собственно экономическими показателями учитывается ряд других показателей. Среди них могут выделяться:

1. Общие вопросы по деятельности банка – учредители, уставный фонд, валюта баланса, имеющиеся лицензии, корреспондентские счета и др.
2. Конкретные данные о работе банка – история создания, наличие филиалов, имидж, а также специфические вопросы, такие как: инвестиционная деятельность, финансирование капитальных вложений, внедрение новых для российского рынка форм услуг – лизинг, факторинг.
3. Расчет аналитических финансовых показателей – ликвидность, достаточность капитала, прибыльность и других.
4. Методика включает в себя три основных этапа.

*Первый этап – формальный.* На нем проходит непосредственная проверка выполнения банками требований ограничительных критериев, сформулированных для каждой группы банков. Первый ограничительный признак – это валюта баланса, второй – величина капитала, третий – уровень рентабельности. Следующие наиболее важные критерии – доля заемных средств в валюте баланса, коэффициент срочной ликвидности.

*Второй этап – математический.* Он определяет количественную характеристику рейтингового индекса, который вычисляется по определенному набору нормативных параметров. Все анализируемые параметры можно условно разделить на шесть крупных направлений:

- результирующий финансовый показатель;
- показатель динамики управления фондами банка;
- профессионализм банка;
- структура банка;
- история банка;
- имидж банка.

*Третий этап – экспертный.* На нем определяется экспертный показатель кредитоспособности на основе всех полученных показателей и информации, публикуемой в печати или поученной из

других источников. В результате банку присваивается определенная категория в соответствии с действующей классификацией.

**Бухгалтерский подход.** Анализ проводится строго на основе финансовой отчетности по формализованной схеме расчета коэффициентов и определению общего (рейтингового) балла.

**Анализ надежности коммерческого банка на основе публикуемой отчетности.** Коммерческие банки в законодательном порядке должны публиковать данные годового бухгалтерского баланса и счета прибылей и убытков. Консолидированный баланс всех коммерческих банков Молдовы представляет возможность охарактеризовать состояние экономики в целом и различных областей и регионов в частности.

Под *платёжеспособностью* понимается способность банка своевременно погашать свои финансовые обязательства в соответствии с наступающими сроками платежей.

Под *устойчивостью* банка понимается стабильность его деятельности в свете средне- и долгосрочной перспективы; она может быть оценена качеством активов, достаточностью капитала и эффективностью деятельности.

Под *ликвидностью* понимается способность превращать активы банка в денежные или другие платёжные средства для оплаты предъявляемых обязательств в случае, если имеющихся в наличии платёжных средств для этого не хватает.

**Детализированный анализ.** Его цель – более подробная, всесторонняя оценка финансового состояния банка, как за рассматриваемый период, так и на перспективу. Он конкретизирует и дополняет результаты экспресс-анализа. При этом степень детализации зависит от желания аналитика.

В общем виде детализированный анализ финансового состояния включает следующие этапы.

**1. Подготовка к анализу (предварительный этап):**

- характеристика направлений деятельности банка;
- проверка правильности оформления финансовых документов;

- проверка баланса на достоверность;

- проверка соблюдения обязательных нормативов НБМ;

- проверка общей финансовой отчетности;

- уточнение схемы анализа (структура и коэффициенты);

- уточнение схемы анализа.

**2. Расчет показателей по финансовой отчетности (расчетный этап):**

**2.1. Структура баланса:**

- структура брутто;

- структура нетто;

- аналитическая структура.

**2.2. Аналитические коэффициенты:**

- достаточность капитала;

- качество активов;

- деловая активность;

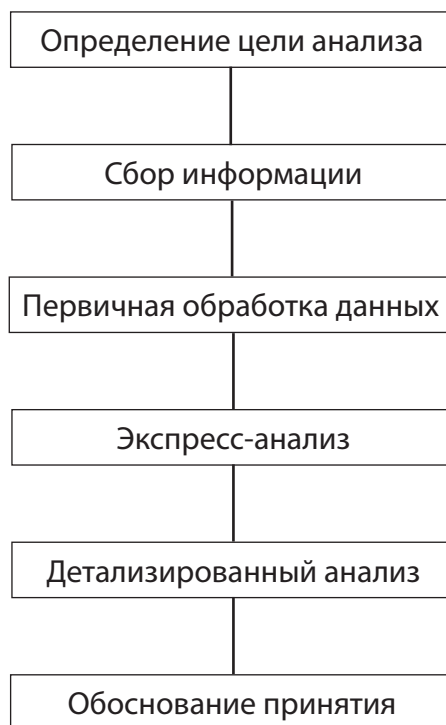
- финансовая стабильность;

- прибыльность (доходность);

- ликвидность.

**3. Оценка результатов расчета (аналитический этап).**

Финансовое состояние банков характеризуется достаточностью капитала, качеством активов, ликвидностью баланса, эффективностью деятельности, уровнем управления (менеджмент) банка.



**Схема 1. Укрупненная схема анализа финансового состояния банка.**



Схема 2. Проведение экспресс-анализа финансового состояния банка.

Таблица 1

Рейтинг эффективности коммерческих банков РМ за 2015 год.

Позиция	Коммерческий банк	Всего доходы, тыс. лей	Чистые доходы, тыс. лей	ROE, %	ROS, %	Оборачиваемость активов, раз	Значение рейтинга, пунктов
1.	Moldova Agroindbank	2.045.186	378.547	13,98	18,51	0,122	1,781
2.	Moldindconbank	1.925.340	251.332	13,91	13,05	0,133	1,512
2.	Victoriabank	1.370.154	303.318	14,60	22,14	0,122	1,512
4.	Mobiasbanca	826.785	225.491	20,88	27,27	0,126	1,428
5.	Banca de Finanțe și Comerț	291.473	61.023	15,16	20,94	0,132	0,872
6.	Energbank	273.370	60.679	13,33	22,20	0,127	0,840
7.	ProCreditBank	471.045	52.243	12,45	11,09	0,138	0,765
8.	BCR Chișinău	123.770	26.435	6,66	21,36	0,112	0,598
9.	EuroCreditBank	73.230	12.172	4,98	16,62	0,170	0,575
10.	Comerțbak	105.957	20.001	7,45	18,88	0,106	0,561
11.	Eximbank	405.291	51.432	4,23	12,69	0,096	0,554

Источник. <<http://www.evm.md/public/Clasamente/Ranking%20eficienta%20BCA%202015ro.pdf>>.



Исходя из представленной таблицы, можно заключить, что в число наиболее надежных коммерческих банков входит четыре банка Республики Молдовы, а именно *Moldova Agroindbank*, *Moldindconbank*, *Victoriabank* и *Mobiasbanca*. Остальные коммерческие банки Молдовы имеют рейтинговую оценку ниже 1.

**Выводы.** В условиях продолжающегося кризиса банковской системы особое значение приобретает деятельность по выбору банка. Наиболее важными критериями выбора банка могут служить, во-первых, тип банка; во-вторых, ассортимент предоставляемых им услуг; в-третьих, качество и цена услуг и, наконец, самое главное – надежность (устойчивость) банка.

В основе рейтинговых оценок лежит обобщенная характеристика по конкретному признаку (критерию), позволяющему ранжировать банки в четкой последовательности по мере убывания данного признака или расположить их по определенным группам.

Коммерческие банки в законодательном порядке должны публиковать данные годового бухгалтерского баланса и счета прибылей и убытков. Консолидированный баланс всех коммерческих банков Молдовы представляет возможность охарактеризовать состояние экономики в целом и различных областей и регионов в частности. Данные балансов коммерческих банков являются основным источником для выработки НБМ основных направлений денежно-кредитной политики и регулирования деятельности первых.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Андросов А. М. Финансовая отчетность банка: практическое руководство по организации бухучета и составлению отчетности. - М.: Менатеп-информ, 1995, 464 с.
2. Банковское дело: Учебник/Под ред. проф. В. И. Колесникова, проф. Л. П. Кроливецкой. - М.: Финансы и статистика, 1995, 480 с.
3. Гамидов Г. М. Банковское и кредитное дело. - М.: Банки и биржи, 1994, 94 с.
4. Нуреев Р. М. Деньги, банки денежно-кредитная система: Учебное пособие. - М.: 1995 (В помощь изучающим макроэкономику).
5. Синки Джозеф Ф. мл. Управление финансами в коммерческих банках /Общ. ред. Р. Я. Левиты, Л. Е. Мироновой, Б. С. Пинскера. Пер. с англ. М. С. Буровой и др. - 4-е изд., перераб. - М.: Catallaxy, 1994, 957 с.
6. <[www.evm.md/public/Clasamente/Ranking%20eficienta%20BCA%202015ro.pdf](http://www.evm.md/public/Clasamente/Ranking%20eficienta%20BCA%202015ro.pdf)>.

# DEZVOLTAREA PROIECTELOR REGIONALE PRIN PRISMA PROCESELOR MANAGEMENTULUI DE PROIECT

**Veronica BUTNARU,**  
*magistru, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Dinu MANOLE,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Regional development is a broad term but can be seen as a general effort to reduce regional disparities by supporting (employment and wealth-generating) economic activities in regions. Project Management includes the processes and activities needed to identify, define, combine, unify, and coordinate the various processes and project management activities within the project management process groups in regional development. Each of these processes also falls into one of the process groups, creating a matrix structure such that every process can be related to one knowledge area and one process group.*

**Managementul proiectelor** reprezintă arta de a conduce și a coordona resursele de-a lungul vieții unui proiect utilizând tehnici moderne de conducere pentru atingerea obiectivelor predeterminate de scop, cost, timp, calitate și satisfacerea participanților.

Managementul proiectelor este aplicarea de metode, instrumente, tehnici și competențe ale unui proiect. Managementul proiectelor include integrarea diferitelor faze ale ciclului de viață a proiectului. Managementul proiectelor se realizează prin procese. [4, p. 36]

Procesele specifice managementului proiectelor cuprind descrierea și organizarea muncii, precum și modul în care este realizat proiectul. În cadrul proceselor sunt întreprinse toate acțiunile relevante pentru managementul unui anumit aspect dintr-un proiect. Toate procesele transferă input-uri în output-uri utile care, la rândul lor, pot deveni input-uri în alte procese. Input-urile și output-urile tipice sunt aici documentele de proiect, precum planurile de proiect, orarele, contractele încheiate sau rapoartele de progres.

Procesele managementului proiectelor de dezvoltare regională pot fi clasate în cinci grupuri conținând fiecare unul sau mai multe procese: [3, p. 13]

*Procesele de inițiere* sunt procesele executate pentru a autoriza și defini aria de acoperire a unei noi faze de proiect.

*Procesele de planificare* sunt procesele executate pentru a defini și elabora în amănunt aria de acoperire a proiectului, a dezvolta planul de Project management și a identifica și planifica activitățile (de proiect) ce apar în cursul proiectului.

*Procesele de execuție* sunt procesele executate pentru a îndeplini lucrările definite în planul de Project management spre a realiza obiectivele proiectului, definite în declarația privind aria generală de acoperire a proiectului.

*Procesele de monitorizare & control* sunt procesele necesare pentru a iniția, planifica, executa și încheia un proiect cu atingerea obiectivelor de performanță, definite în planul de Project management și în declarația privind aria generală de acoperire a proiectului.

*Procesele de încheiere* sunt procesele executate pentru a încheia formal toate activitățile proiectului sau ale fazei și transferul produsului finit către alții.

Ariile de cunoștințe ale managementului proiectelor cuprinde totalitatea proceselor, necesare a fi cunoscute în aplicarea practică. Mai jos sunt descrise pe larg elementele necesare care conduc în mod nemijlocit la îndeplinirea cu succes a activităților proiectelor regionale, a obiectivelor etapelor și la realizarea scopului final al proiectului, care sunt structurate în: [2, p. 100]

1. *Managementul integrării proiectului* descrie procesele necesare care asigură coordonarea diverselor elemente ale proiectului. Se urmărește elaborarea și dezvoltarea planului proiectului, punerea în practică

a planului de realizare a proiectului, gestionarea și controlul modificărilor care apar pe parcursul derulării activităților.

2. *Managementul conținutului (scopului) proiectului* abordează procesele prin care se asigură cu certitudine că proiectul include toate activitățile și numai pe acelea care conduc la finalizarea cu succes a proiectului. Constă în inițierea proiectului, definirea scopului final, planificarea și verificarea conținutului, precum și controlul modificărilor privind conținutul proiectului, pe parcursul derulării activităților cuprinse în planul de realizare.

3. *Managementul timpului necesar derulării proiectului* descrie procesele care conduc la încheierea proiectului la termenul propus inițial. În acest capitol sunt dezvoltate: perioada de timp planificată pentru derularea proiectului, identificarea și secvențierea activităților, estimarea duratei fiecărei activități, elaborarea și dezvoltarea calendarului activităților cu conexiunile aferente, precum și controlul calendarului.

4. *Managementul costurilor proiectului* tratează procesele necesare prin care optimizarea derulării proiectului să se încadreze în bugetul estimat inițial. Se urmărește planificarea resurselor financiare, estimarea costurilor, alocarea bugetului și controlul costurilor.

5. *Managementul resurselor umane în derularea proiectului* cuprinde procesele necesare prin care se asigură folosirea cât mai eficientă a persoanelor implicate în proiect și nu numai. Constă în planificarea organizațională, obținerea resurselor umane, eventual pentru anumite activități, angajarea de personal suplimentar, dezvoltarea echipei de lucru.

6. *Managementul calității proiectului* descrie procesele prin care se asigură satisfacerea cerințelor persoanei juridice care a comandat proiectul sau a autorității contractante care îl gestionează. În acest capitol sunt abordate planificarea condițiilor de asigurare a calității, asigurarea calității și controlul calității.

7. *Managementul riscurilor proiectului* descrie procesele referitoare la identificarea, analiza și cuantificarea riscurilor. În acest capitol se urmărește: planificarea managementului riscurilor, identificarea riscurilor, analiza calitativă și cantitativă a riscurilor, elaborarea măsurilor de cuantificare, monitorizare și de aplicare a măsurilor de atenuare a riscurilor.

8. *Managementul comunicărilor în cadrul proiectului* tratează procesele prin care se asigură la timp și eficient generarea, colectarea, stocarea și diseminarea până la ultima dispoziție a informației în cadrul proiectului. Se urmărește planificarea comunicărilor, transmiterea informațiilor, raportarea realizărilor și încheierea administrativă a proiectului.

9. *Managementul relațiilor cu furnizorii* descrie procesele privind achiziția de bunuri și servicii din afara organizației. În acest capitol sunt abordate aspectele legate de planificarea aprovizionărilor, planificarea invitațiilor la subscriere, înregistrarea invitațiilor la subscriere, evaluarea ofertelor și alegerea furnizorilor, gestionarea și finalizarea contractelor cu furnizorii.

Interacțiunile între grupurile de procese depășesc, adesea, cadrul unei singure faze a proiectului, astfel datele de ieșire ale unei faze a unui proces sau grup de procese constituie date de intrare pentru o altă fază. În consecință, structura fiecărui grup rezultă ca o înlănțuire de procese elementare legate unele de altele prin datele lor de intrare și de ieșire. Pe baza acestor conexiuni, fiecare proces poate fi descris prin următoarele elemente:

- *datele de intrare* sunt constituite din documentele, respectiv livrabilele necesare pentru începerea procesului (activităților).

- *instrumentele și metodele* reprezintă totalitatea operațiilor efectuate asupra datelor de intrare pentru a putea genera datele de ieșire ale procesului.

- *datele de ieșire* sunt documentele sau livrabile rezultate din proces, în urma efectuării operațiilor specifice aceluia proces.

Procesele managementului proiectelor, comune majorității proiectelor cu impact regional, în cea mai mare parte a domeniilor de aplicare, sunt:

*Procesul de planificare* are importanță capitală pentru realizarea obiectivelor unei etape, respectiv a scopului final al proiectului, deoarece implică realizarea a ceva ce nu a mai fost făcut înainte. Amploarea efortului de planificare trebuie proporțională cu obiectivele intermediare ale fiecărei etape, cu scopul final al proiectului, precum și cu utilitatea informațiilor produse. Rezultă un număr destul de mare de procese specifice planificării, cu toate acestea nu înseamnă că managementul proiectelor se reduce doar la planificare.

Procesele principale sunt procesele de planificare care impun elaborarea lor într-o ordine identică în majoritatea proiectelor. De exemplu, activitățile trebuie să fie definite înainte de a fi comandate sau estimate. Printre procesele principale se regăsesc: [2, p. 101]

- planificarea conținutului – pentru a elabora un enunț al conținutului proiectului ca bază de lucru pentru deciziile luate ulterior pe parcursul derulării proiectului;
- identificarea activităților – pentru a identifica activitățile necesare pentru realizarea obiectivelor și a realiza diferite documente specifice;
- secvențierea activităților – pentru a identifica și a ordona în mod logic activitățile;
- estimarea duratei de desfășurare a activităților – pentru a evalua numărul unităților de timp necesare îndeplinirii fiecărei activități, în mod individual, iar ca scop final – evaluarea duratei întregului proiect;
- planificarea resurselor – pentru a determina mijloacele ce trebuie aplicate (personal, echipamente, materiale) și ce cantitate din fiecare trebuie utilizată pentru realizarea activităților propuse în proiect;
- estimarea costurilor – pentru a avea o valoare cât mai apropiată de necesarul costurilor resurselor umane și a mijloacelor materiale pentru a finaliza proiectul în bune condiții;
- bugetul proiectului – pentru a repartiza costul total global estimat pe diversele locuri individuale de muncă și pe categoriile de cheltuieli.

*Procesele de susținere* sunt procesele care interacționează între ele, precum și cu procesele principale de planificare. Interferența lor cu celelalte procese depinde mult de natura proiectului. De exemplu, în anumite proiecte de dezvoltare regională apar riscuri care pot fi identificate într-o măsură mai mare sau mai mică. Atâta timp cât cea mai mare parte a planificării nu a fost respectată, iar echipa nu a constatat din faza de demarare a lucrărilor că termenul de realizare și costul proiectului sunt extrem de fragile, pe parcursul derulării proiectului pot fi antrenate costuri suplimentare considerabile. Deși aceste procese de susținere nu se derulează decât într-o manieră discontinuă și la cerere, ele nu sunt deloc facultative. Procesele de susținere sunt enumerate și caracterizate pe scurt în cele ce urmează:

- planificarea condițiilor de asigurare a calității – pentru a identifica care sunt normele de calitate aplicabile proiectului și a determina cum pot fi respectate și prin ce mijloace;
- planificarea organizațională – pentru a identifica, redacta și distribui rolurile, responsabilitățile și raporturile ierarhice în cadrul proiectului;
- obținerea resurselor umane – pentru a găsi resursele umane necesare și a le distribui pe activități în cadrul proiectului;
- planificarea comunicărilor – pentru a determina necesarul de informații și al modului de comunicare al părților participante: cine are nevoie, de ce informație, când și sub ce prezentare trebuie transmisă;
- identificarea riscurilor – pentru a determina riscurile care pot să apară pe parcursul derulării proiectului și a stabili caracteristicile fiecărei forme de risc;
- cuantificarea riscurilor – pentru a evalua riscurile și interacțiunile lor, cu scopul de a estima marja de abatere admisă față de planul de realizare;
- elaborarea măsurilor de atenuare a riscurilor – pentru definirea posibilităților de a profita de oportunități, de a putea para amenințările, precum și de a căuta soluții alternative la problemele apărute;
- planificarea aprovizionărilor – pentru a determina momentul optim de aprovizionare cu materii prime, materiale și echipamente fără a afecta derularea activităților.

*Procesele de realizare* urmăresc punerea în practică a planului de realizare a proiectului. Ca și procesele de planificare, procesele de realizare conțin atât procese principale cât și procese de susținere. Procesele de punere în practică în vederea materializării planului de realizare a proiectului pentru realizarea obiectivelor propuse sunt formate dintr-un proces principal și o succesiune de procese de susținere: [2, p. 101]

- aplicarea și realizarea planului proiectului – pentru îndeplinirea tuturor activităților identificate în planul de realizare în scopul atingerii obiectivelor prevăzute pentru fiecare etapă a proiectului;
- verificarea conținutului proiectului – pentru a formaliza prin documente acceptarea îndeplinirii obiectivelor propuse;
- dezvoltarea echipei de lucru – în scopul creșterii competențelor individuale și, în consecință, ale grupului având drept țintă obținerea unor rezultate performante la nivelul proiectului;
- transmiterea informațiilor – pentru a pune la dispoziția părților implicate documentația necesară, la momentul oportun;

- evaluarea ofertelor – pentru a obține subscrierile, propunerile de oferte și cotațiile cele mai bune, astfel încât să poată fi materializate cât mai eficient obiectivele propuse;

- alegerea furnizorilor – pentru a selecta potențialii furnizori de livrabile (materii prime, materiale, piese de schimb, combustibili, servicii, colaborări);

- gestionarea contractelor – pentru a urmări și eficientiza colaborările în relațiile cu furnizorii.

*Procesele de monitorizare & control (conducere).* Abaterile față de planul de realizare a proiectului, ca și performanțele realizate, trebuie măsurate continuu. În mod regulat, la încheierea fiecărei etape se fac evaluări privind stadiul de realizare, se analizează factorii de succes. Procesele de conducere ale diverselor activități sunt alimentate de inevitabilele abateri de la planul de realizare a proiectului. De exemplu, depășirea unei date de finalizare a unei activități poate antrena reajustări ale planificării resurselor umane, ore suplimentare sau o reechilibrare între obiective, costuri și termene.

Procesele de conducere sunt formate din procese principale și o serie de procese de susținere: [2, p. 101]

- gestionarea și controlul modificărilor față de plan – pentru a identifica și coordona modificările apărute în diverse etape ale proiectului;

- controlul costurilor – pentru a conduce în mod eficient modificările apărute față de bugetul inițial al proiectului;

- controlul calendarului de timp (scadențarului) – pentru a conduce modificările care au intervenit pe parcursul derulării proiectului față de calendarul de realizare propus;

- controlul calității – pentru a controla rezultatele proiectului, în scopul verificării conformității cu standardele și normele de calitate și a determina maniera de eliminare a cauzelor care conduc la rezultate nesatisfăcătoare;

- aplicarea măsurilor de atenuare a riscurilor – pentru a adopta măsurile adecvate riscurilor ce pot să apară pe parcursul derulării proiectului;

- raportarea realizărilor – pentru colectarea, difuzarea și diseminarea informațiilor asupra performanțelor obținute pe măsura avansării proiectului.

*Procesele de finalizare.* Grupul proceselor de finalizare prin care se încheie administrativ proiectul. În activitățile specifice finalizării proiectului intervin procese de închidere a contractelor, precum și procesele care sunt legate de finalizarea administrativă a proiectului: [2, p. 101]

- închiderea sau rezilierea contractelor – pentru a reglementa situația contractelor, a tuturor problemelor nerezolvate sau a celor aflate în litigiu;

- închiderea administrativă – pentru a aduna și difuza informațiile prin care se formalizează finalizarea unei faze sau a întregului proiect prin care se arhivează datele obținute pe parcursul derulării, în scopul constituirii unei baze de date a proiectului.

Interacțiunile dintre procese sau între grupurile de procese se folosesc în majoritatea proiectelor pe toată durata ciclului de viață a acestora. Din acest motiv este necesară personalizarea lor. De multe ori anumite obiective ale proceselor pot fi definite ca fiind constrângeri ale proiectului.

## BIBLIOGRAFIE

1. Gaitan M. Project Management și Dezvoltare Organizațională. Europroiect Estate, 2014, p. 4.
2. Ghidul ansamblului de cunoștințe ale managementului de proiect (Ghidul PMBOK). Ediția a cincea, București, 2014.
3. Manual expert de implementare a fondurilor structurale. Agenția Națională a Funcționarilor Publici, București, 2015.
4. Zandhuis A. ISO 21500:2012 – Guidance on project management, „Ghid de buzunar” pentru ISO 21500./ Revista „Certind”, nr. 1, 2014, p. 36.

# МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВНЕШНИХ РЕСУРСОВ ДЛЯ МЕСТНОГО РАЗВИТИЯ

**Диана ДОБРИЙ,**  
*аспирант кафедры европейской интеграции  
Одесского регионального института государственного управления  
Национальной Академии государственного управления  
при Президенте Украины*

## SUMMARY

*Simulation system of government to local economic development are considered based on the use of the administrative regulations. Components of the administrative regulations are considered in the context of public administration. In this paper we propose a model of administrative management of the MED programs and attract external resources. Conditions use of the proposed model are considered separately*

**Keywords:** *local economic development, governance mechanisms, administrative regulations.*

Рассматривая вопрос о построении системы государственного управления программами местного экономического развития (далее - МЭР), следует отметить, что первым шагом в этом направлении должно стать определение положений соответствующего административного регламента. Он должен быть положен в основу модели, которая представит процесс реорганизации механизмов государственного управления в сфере МЭР и привлечения внешних ресурсов. Компонентами такой модели должны быть механизмы государственного управления, методы и функция, которые используются для управления программами МЭР, информационный компонент и сети взаимосвязи между процессами, которые определяют порядок применения регламента.

Сложность проблемы моделирования процессов государственного управления в сфере МЭР и привлечения внешних ресурсов определяет необходимость одновременного рассмотрения таких вопросов, как:

- процессы местного экономического развития;
- определение порядка и условий применения механизмов государственного управления МЭР;
- определение информационных потоков, которые представляют взаимодействие между объектами и субъектами в управлении МЭР.

Как известно, полной и целостной теории местного развития, которая создана специально для органов местной власти, еще не разработано. Известное определение представляет МЭР как «[...] процесс систематических и долгосрочных изменений, которые происходят в данной системе, что обеспечивает переход этой системы в более совершенное состояние» [1, 3].

Согласно этому определению, концепция МЭР рассматривается как система, которая преобразует такие ресурсы, как земля, труд и капитал в валовый внутренний продукт. Этот подход предлагает акцентировать внимание на рассмотрении взаимосвязей, выявлении возможного взаимодействия и оптимальной последовательности реализации отдельных этапов в процессе принятия решений по управлению программами развития [4, 5]. Субъектами МЭР являются центральные, региональные и местные органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления, которые в соответствии с уровнем своей компетенции способны решать весь комплекс вопросов, относящихся к проблематике МЭР.

Представление процессов МЭР на основе соответствующих административных регламентов создает возможности для последующего моделирования функций государственного управления программами развития и позволяет их представить на основе последовательности выполнения отдельных этапов реализации программ [2].

При этом под административным регламентом МЭР следует понимать систему обязательных требований к выполнению административного процесса и его компонентам. Соответственно, процесс административного управления МЭР представляет совокупность действий (решений)



местных органов власти с целью выполнения программ местного развития и привлечения внешних ресурсов. Сам процесс реализации административных регламентов при этом следует рассматривать в тесной взаимосвязи с соответствующими механизмами государственного управления.

В общем случае, административный регламент МЭР связывает воедино цели, функции, процессы МЭР с ресурсами (персонал, финансовые, информация), определяет порядок реализации функций управления и предоставления государственных услуг и обеспечивает доступ общественности к информационным ресурсам управления. При этом, сама реализация административного регламента МЭР предполагает обязательность оценки эффективности программ местного развития [2].

Достижение целевых показателей по результатам выполнения программ МЭР является основной задачей для местных органов власти. Эти цели достигаются в результате реализации административных и управленческих процессов, которые должны быть обеспечены необходимыми ресурсами, включая и внешние заимствования.

При построении модели МЭР на основе использования соответствующих регламентов необходимо учитывать следующие требования:

- оптимальность последовательности действий и решений, необходимых для осуществления государственных функций;
- список субъектов управления, отвечающих за выполнение отдельных этапов или задач МЭР;
- условия реализации регламента и принятия решений, максимальное время по выполнению программы МЭР;
- формы и процедуры, используемые для контроля эффективности реализации программ МЭР.

Особенностью разработки модели МЭР является неопределенность в описании объектов и факторов внешнего воздействия, когда она существенно влияет на эффективность административных процессов. Это обуславливает необходимость применения механизма адаптивного управления, который может основываться на полномочиях местных органов власти в процессе осуществления программ МЭР изменить планы по их выполнению [2].

При таком подходе, программа МЭР, которая предусматривает возможность привлечения внешних ресурсов, должны включать следующие компоненты: контроль применения механизмов управления, субъекты и объекты управления, институциональная среда, административные требования и критерии оценки ее эффективности. С учетом публичного характера процессов, связанных с выполнением программ МЭР, их можно отнести к следующим 4 категориям:

- структурированные стандартные процессы (бизнес-процессы МЭР: характеризуются высокой степенью повторяемости и формализации);
- индивидуальные процессы (представляют ситуации, которые характеризуется определенной эксклюзивностью);
- информационные процессы (процессы обмена информацией между участвующими субъектами);
- слабо структурированные процессы (процессы, связанные с институциональной средой).

С учетом предложенной классификации, административный регламент МЭР должен определить административные правила, основные компоненты и службы, которые будут реализованы. Этот подход может использоваться в качестве основы для дизайна и анализа различных видов административных функций и методов, относящихся к программам МЭР.

В любом случае модель МЭР должна представлять административные и управленческие процессы: деятельность местных органов власти по достижению поставленной цели развития, конечная и промежуточные цели, конечный и промежуточные результаты. Административные и управленческие процессы здесь являются базовыми объектами управления. Сам процесс управления представляет собой набор взаимосвязанных и взаимодействующих отдельных видов деятельности. Представление процесса управления программами МЭР как совокупности действий, характеризуются следующими атрибутами:

- конкретность определения цели;
- определение места и роли отдельных объектов управления;

- операции (действия) и последовательность их выполнения;
- возможность привлечения необходимых ресурсов;
- возможность доступа для оперативного анализа данных и информационных продуктов.

Обобщая предлагаемый подход, можно определить основные этапы разработки технологических решений и определение стандартов для построения административного регламента МЭР:

- разработка общей методологии для описания административных процессов и правил, с учетом специфики программ МЭР;
- создание механизмов для реализации административных регламентов МЭР;
- идентификация компонентов программ МЭР и определение соответствующих им административных регламентов, которые будут реализовываться в системе государственного управления;
- разработка и принятие рекомендаций по построению архитектуры системы реализации административных регламентов;
- определение центра компетенции по применению административных регламентов и процессов.

В общем случае, система административного управления МЭР должна обеспечить практическое осуществление административных регламентов на основе выполнения следующих требований:

- связать воедино цели, функции, процессы с ресурсами и с последующим определением порядка реализации функций управления;
- обеспечить возможность получения оперативных данных по всем осуществляемым действиям, процедурам и этапам их реализации, срокам, вариантам возможных решений, формам представления результатов;
- обеспечить соблюдение условий совместимости содержания и форматов отчетности для обеспечения стратегического и оперативного управления, составления бюджетов, управление персоналом, финансами, логистика.

#### **Выводы:**

а) процессы разработки и применения административных регламентов следует рассматривать в контексте специфики программ МЭР и принципов привлечения внешнего финансирования;

б) практическое осуществление идеи «административных регламентов» основывается на базе выбора конкретных технологий с последующим определением всей архитектуры системы государственного управления программами местного развития;

в) практическая реализация административных регламентов МЭР должна основываться на механизмах общих архитектурных принципов, общих методов описания административных правил и процессов, общих стандартах административного управления.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

[1] Маршалов А. С. Основы теории регионального воспроизводства./ Маршалов А. С., Новоселов Л. С. - М.: Экономика, 2006, 426 с.

[2] Осауленко О. Г. Модульно-блочна модель управління соціально-економічними системами.// Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Л.: Львів. філ. УАДУ, 2001. – Вип. 5. – С. 158-170.

[3] Nelson A. Theories of Regional Development.// Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines. Ed. By Richard P. Bingham, Robert Mier. Sage Publications, 1993 – № 1, p. 124-130.

[4] Michael J. V. Woolcock (2001) Social Capital: A Theory of Social Structure and Action. By Nan Lin. Cambridge University Press, 2001, 278 pp.

[5] Wiewel W., Teitz M., Gilot R. The Economic Development of Neighborhoods and Localities. //Theories of Local Economic Development. Perspectives from Across the Disciplines./ Ed. By Richard P.Bingham, Robert Mier. Sage Publications, 2011. – № 1, p. 16-25.

# FINANȚAREA PROGRAMELOR DE DEZVOLTARE LOCALĂ, BAZATĂ PE MECANISMUL PROIECTELOR DE PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT

**Ivan KOMAROVSKYI,**  
*doctorand, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”,  
Iași, România*

**Carolina STARCIUC,**  
*doctorandă, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”,  
Iași, România*

## SUMMARY

*The issue of cooperation between the business sector and government is considered in terms of projects of public - private partnership (hereinafter PPP). This study presents a diagram of financing such projects. For each of the two types of financing are considered the main factors of influence. There are listed several recommendations for optimizing their practice.*

Primul pas în asigurarea finanțării planurilor de dezvoltare locală se prezintă, de obicei, prin identificarea unor posibile surse de finanțare, care includ:

- veniturile bugetului local (impozite și taxe, veniturile din vânzarea de bunuri aflate în folosința statului, alte venituri, precum plata pentru utilizarea resurselor minerale, amenzi etc.);
  - veniturile bugetare;
  - subvențiile de stat;
  - fondurile împrumutate (împrumuturi de la instituțiile financiare, împrumuturi internaționale, obligațiuni);
  - intermediari ale guvernului central în calitate de garant.
- Fiecare sursă de finanțare prezintă următoarele caracteristici:
- volumul;
  - procedurile privind tragerea la răspundere penală;
  - costurile de achiziție (dobânzi la credite).

Dar este evident faptul că există opțiuni alternative pentru atragerea de fonduri în cazul finanțării planurilor de dezvoltare locală. Extinderea treptată a competențelor autorităților locale, precum și eșecul bugetelor locale au condus la dezvoltarea la nivel local de cooperare între autoritățile publice și întreprinderile private sub forma parteneriatului public – privat (PPP) [2, 5].

Termenul de „parteneriat public-privat” poate fi definit astfel: „Parteneriatul public-privat reprezintă o cooperare între autoritățile instituționale și întreprinderile private, o alianță executivă și organizațională a autonomiei locale cu mediul de afaceri pentru punerea în aplicare a proiectelor și a programelor sociale, în ceea ce privește o gamă largă de servicii și infrastructuri publice”.

Parteneriatul se prezintă ca un proces de colaborare, în care ambele părți își definesc propriile lor probleme și negociază cu privire la o decizie comună. Acest lucru se potrivește, în primul rând, pentru sferele care oferă un beneficiu reciproc și profit pentru ambele părți, atât pentru sectorul public, cât și pentru cel privat.

Elementele-cheie care asigură succesul parteneriatului sunt:

- a) existența unor interese reciproce;
- b) definirea rolurilor și responsabilităților fiecărui participant;
- c) evaluarea financiară a proiectului de cooperare;
- d) elaborarea unui plan realist și punerea în aplicare a acestuia.

Astfel, PPP este o formă de parteneriat, acord, între sectorul public și cel privat, care include utilizarea

resurselor unui contractant privat (bani, echipamente, tehnologie, expertiză etc.), precum și transferul riscurilor-cheie (proiectare, construcție, exploatare) de la instituțiile publice la contractantul în cauză (firmele din sectorul privat). În acest caz, plățile pentru serviciile prestate de către antreprenorul privat ajung, de asemenea, în posesia contractantului. Cu toate acestea, autoritățile rămân în continuare responsabile de calitatea serviciilor și de utilizarea proiectelor în conformitate cu interesele comunităților locale beneficiare.

Odată cu punerea în aplicare a proiectelor PPP, partenerul privat are obligația de a furniza fondurile necesare; ceea ce presupune completarea programelor naționale existente, pentru o anumită perioadă de timp sau atâta timp cât este necesar pentru a se ajunge la rezultatul planificat.

Această abordare este cea mai potrivită atunci când autoritățile locale, în încercarea de a soluționa problemele existente, creează un nou obiect sau nu este în măsură să furnizeze fondurile necesare. În plus, punerea în aplicare a acestei abordări permite obținerea și altor rezultate, care nu pot fi asociate obiectivului specific inițial al proiectului: creșterea veniturilor publice ale regiunii, rezolvarea problemelor din sfera socială.

O condiție prealabilă pentru constituirea unor parteneriate viabile între guvern și mediul de afaceri reprezintă faptul că guvernul și sectorul privat au caracteristici unice, care le oferă avantaje specifice doar acestora. Mecanismul acestui parteneriat de succes se bazează pe stabilirea unor relații complementare. Rolurile și responsabilitățile partenerilor pot varia de la un proiect la altul. Dar, în ciuda faptului că rolul și responsabilitatea sectorului privat sunt individuale și diferite, responsabilitatea de bază a sectorului public rămâne aceeași, indiferent de proiect și anume protejarea intereselor cetățenilor locali.

Mecanismul de coordonare a proiectelor PPP poate fi reprezentat ca suma mecanismelor de formare și punere în aplicare a acestora [1, 2]. Mecanismul de formare a acestor categorii de proiecte presupune definirea elementelor structurale ale sistemului de parteneriat și un set de măsuri organizatorice și administrative în vederea creării de condiții pentru punerea în aplicare a prevederilor-cheie ale proiectului. Acest aspect include și definirea cadrelor conceptuale, legislative, juridice și de reglementare aferente creării PPP. Constituirea unui astfel de mecanism se bazează pe un cadru legal și pe reglementare strictă [3, 4].

Mecanismul de implementare a proiectului de parteneriat public-privat include mai multe faze și proceduri administrative:

*Etapa 1. Evaluarea proiectelor de parteneriat public-privat.* Pentru punerea în aplicare a managementului proiectelor PPP la nivel național și regional e necesar a avea un obiectiv general concret și informații complete cu privire la situația economică din regiune. Acest lucru este necesar pentru analiza și structurarea proiectelor PPP.

*Etapa 2. Evaluarea capacității de a manageria un proiect de parteneriat public-privat.* Gestionarea eficientă a proiectului PPP este o sarcină guvernamentală și prevede soluționarea problemelor cum ar fi procedura de licitare (căutarea unui partener de afaceri) și finanțarea suplimentară a proiectului.

*Etapa 3. Dezvoltarea instrumentelor de management al proiectelor de parteneriat public-privat.* Un factor important în gestionarea eficientă a PPP este existența reglementării legale a sistemului. Acesta include definirea tuturor aspectelor financiare ale proiectelor PPP, prognoza eficienței acestora și elaborarea unei metodologii de calcul a acestora.

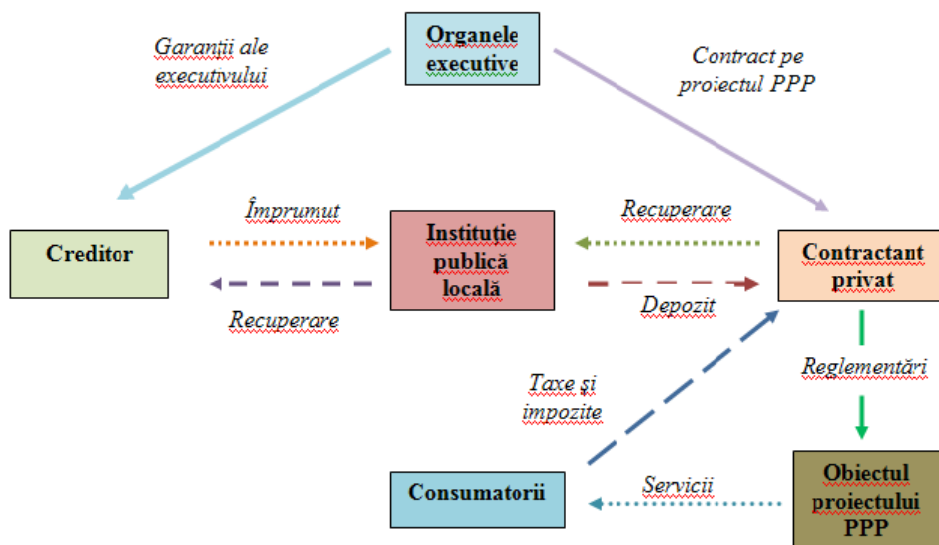
*Etapa 4. Punerea în aplicare a contractelor PPP.* O componentă obligatorie a procesului de management de proiect PPP este comparația rezultatelor actuale ale proiectului aflat în execuție cu cele planificate. În același timp, acest control ar trebui să includă un canal și un proces de *feedback*, necesare pentru reglarea rapidă a implementării proiectului. Această abordare contribuie la îmbunătățirea eficienței sistemului de management al proiectului PPP, inclusiv la stabilirea prețurilor și a politicii tarifare, în general. Astfel, proiectul PPP trebuie să se bazeze pe o analiză a performanței comerciale și financiare, precum și pe determinarea clară a tuturor riscurilor posibile.

Ca o regulă generală, alegerea de către autoritățile publice a proiectelor PPP este restricționată de nivelul de transmitere din sectorul public către partenerul privat a principalelor tipuri de riscuri. Acest lucru se explică prin faptul că gestionarea unor riscuri (achiziția de terenuri sau riscurile politice) aferente sectorului public este mai eficientă. Dar transferul către sectorul privat a unui număr mai mare de riscuri duce, în același timp, la o creștere a costului total al proiectului.

Pentru a asigura potențialul financiar al proiectului PPP sunt necesare:

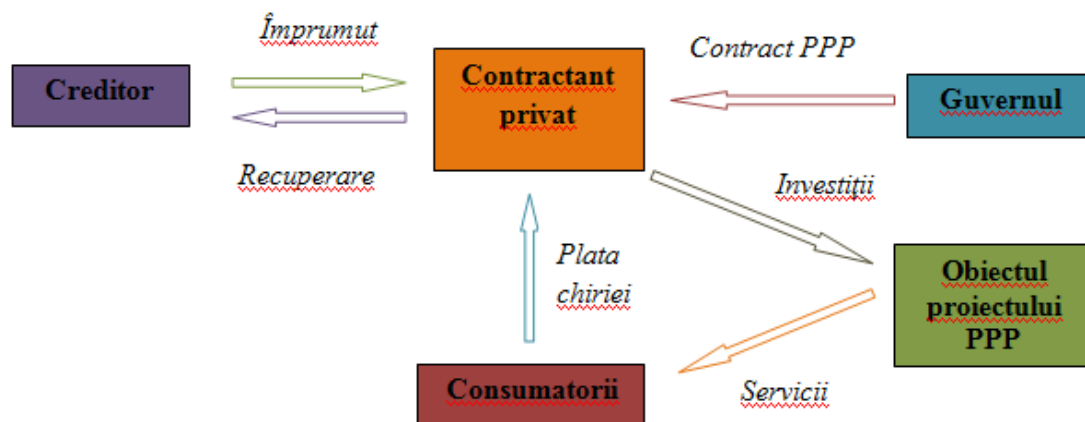
- identificarea domeniilor prioritare în cadrul programului de dezvoltare a regiunii, unde este necesară implicarea partenerului privat, cu posibilitatea susținerii și de la bugetul local;
- definirea criteriilor conform cărora se va acorda sprijin bugetar pe termen mediu proiectelor PPP. Este evident că aportul bugetar este direct proporțional cu alegerea metodei de finanțare, principalele resurse financiare fiind bugetele locale și fondurile private.

Algoritmul de finanțare a proiectelor PPP din bugetul local este prezentat în Figura 1. Conform schemei aferente, autoritățile oferă resurse financiare din fondul municipal, oferind, astfel, o garanție pentru debitorii săi, care sunt persoane juridice din sectorul privat. Uneori, autoritățile publice pot, de asemenea, oferi fonduri suplimentare pentru investiții.



**Figura 1. Algoritmul de organizare a proiectului PPP privind finanțarea din bugetul local.**

Algoritmul de finanțare privată a proiectelor PPP este prezentat în Figura 2, de unde se observă că o companie privată apelează la fonduri suplimentare pentru a putea finanța proiectele PPP, pe care le asigură cu propriile active.



**Figura 2. Schema de organizare a proiectului PPP cu finanțare privată**

În funcție de tipul de proiect PPP și metoda de finanțare, suportul financiar din partea autorităților locale poate lua următoarele forme:

- acordarea de garanții pentru activitățile de investiții;
- stimulente fiscale;
- finanțarea proiectului din bugetul local.

În același timp, suportul public al proiectelor PPP poate fi sub formă de:

- a) numerar;
- b) beneficii fiscale;
- c) terenuri;
- d) clădiri și structuri aflate în proprietate municipală;
- e) garant pentru datorii;
- f) pregătirea documentației pentru proiect.

În unele cazuri, activele, precum terenuri și clădiri, devin structură de finanțare atunci când sunt date în vânzare sau închiriate.

Sistemul de finanțare de tipul parteneriat public-privat funcționează în aproape toate sistemele economice la nivel mondial, cu preponderență în țările dezvoltate. Este recomandat ca statele emergente să preia mai mult din cultura financiară a economiilor dezvoltate, adaptând politicile financiare la propriul sistem economic. Parteneriatele public-privat reprezintă o metodă eficientă pentru creștere și dezvoltare social-economică.

Un exemplu relevant s-ar putea considera Noua Bancă Asiatică pentru Dezvoltare, deschisă de grupul BRICS, cu sediul la Shanghai, R. P. Chineză, care se prevede a fi mai mult o copie a Fondului Monetar Internațional, dar cu direcții de finanțare în mod expres a țărilor emergente și a celor din lumea a treia.

#### BIBLIOGRAFIE

[1] Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International, 2009, 136 p.

[2] Ewalt G. Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation. / G. Ewalt. – Newark: NJ, 2001, March, 12, 24 p. [On-line]: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents.pdf>>.

[3] Joint Technology Initiatives. Public-Private Partnerships in EU Research European Commission. European Communities. 2008. [On-line]: <[ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure\\_en.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure_en.pdf)>.

[4] Kappeler A. Public-Private Partnerships in Europe – Before and During the Recent Financial Crisis. / A. Kappeler, M. Nemoz. In: „EIB Economic and Financial Report,” 2013, № 04, July. [On-line]: <[http://www.eib.org/eppec/resources/efr\\_eppec\\_ppp\\_report.pdf](http://www.eib.org/eppec/resources/efr_eppec_ppp_report.pdf)>.

[5] Joint Technology Initiatives. Public-Private Partnerships in EU Research European Commission. European Communities. 2008. [On-line]: <[ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure\\_en.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/docs/jtis-brochure_en.pdf)>.

[6] Shandryk V. Interactions between partnership sectors at creation the public-private partnership. / V. Shandryk. In: „Journal of Public Administration, Finance and Law,” Romania, Issue 2103/4, p. 76-82



## MANAGERUL – PILON IMPORTANT ÎN SISTEMUL DE SĂNĂTATE

**Oleg FRUNZE,**  
*doctor în științe tehnice, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Anatolie VATAMAN,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*This article gives a comprehensive overview of healthcare management as a profession. It is important to understand the roles, responsibilities, and functions carried out by healthcare managers at various levels of administration. The manager is the person who supports and is responsible for work performance within a medical institution. By analyzing different sources of theory systems and management systems, we mentioned the requirements for managers called to ensure practical implementation of the theoretical principles of leadership.*

**Keywords:** *manager, healthcare system, performance.*

După cum se știe deja, managementul nu propune modele unice sau scheme exacte pentru anumite activități ale unei organizații. Prin management se înțelege procesul de proiectare și de menținere a unor condiții în care diferite persoane, lucrând în grupuri, îndeplinesc în mod eficace anumite scopuri selectate și bine definite. Întru-un sens mai restrâns, managementul este o artă de a atinge scopurile folosind munca, intelectul, comportamentul altor oameni. Dicționarul - standard (Oxford) al limbii engleze menționează că managementul este modul și maniera de comportare cu oamenii, abilitatea și arta conducerii, managerul fiind persoana care realizează aceste funcții. Alții definesc managementul ca proces care cuprinde funcții și activități sociale și tehnice acordate în cadrul organizațiilor în scopul realizării obiectivelor predeterminate (Longest, Rarich, Darr, 2000).

În diferite sfere de activitate, inclusiv în sistemul de sănătate, managementul trebuie să sprijine și să coordoneze serviciile care sunt furnizate în cadrul instituției. Deci managementul este o artă și, totodată, o știință. Astfel, necesită calități innăscute din partea persoanei, precum și cunoștințe, adică o știință ce se poate dobândi prin învățare și educație. Unii teoreticieni susțin că managementul este 70% bun-simț și 30% – cunoștințe [2].

Conducerea a devenit profesie și pentru a obține rezultate mari nu sunt de ajuns doar studiile de bază și experiența personală, de aceea, conducătorul trebuie să-și perfecționeze continuu iscusița, să aplice noi metode de lucru [4]. Deși s-a acumulat o bogată experiență internațională în acest domeniu, fiecare țară își creează propria școală de manageri, bazându-se pe tradiția națională, pe specificul structurii statale și a instituțiilor de stat. Trebuie creată și o școală de management, în special, în domeniul asistenței medicale.

Pornind de la cele expuse, devine important de a clarifica ce reprezintă noțiunea de manager, care sunt rolurile și responsabilitățile sale și ce face acesta totuși, în special, sistemul de sănătate. Nu este o definiție perfectă, dar reprezintă un punct de plecare. Deci managerul este o persoană dintr-o organizație căreia i s-a încredințat responsabilitatea realizării unei activități prin colaboratorii săi în cadrul unei unități operaționale. Managerul este un specialist de înaltă specializare în domeniul conducerii, inițial în tehnologiile computerizate și investit cu împuterniciri largi, care-i permit să exercite în mod independent activitatea de conducere. Managerul desfășoară o activitate specifică domeniului care corespunde profilului organizației și poziției ierarhice pe care o ocupă, având caracteristici psihologice impuse de personalitatea sa. Alții afirmă că managerul este acea persoană din organizație care sprijină și este responsabilă pentru performanța de lucru a unei sau mai multor persoane (Lombardi, Schermerhorn, 2007).

Astfel, managerul poate fi un model pentru unii salariați, adoptă un stil propriu de conducere, dezvoltă o anumită cultură managerială etc. Există mai multe păreri despre cum ar trebui să fie un manager. Este complicat însă de a face o caracteristică generală.

Modelul unui medic-manager poate fi definit prin următorii parametri concreți:

- un bun profesionist în domeniul conducerii tuturor verigilor sistemului asistenței medicale;
- un bun cunoscător al metodologiei sistemului și un bun practician al acesteia;
- cunoscător al teoriei sistemului și principiilor organizării sale;
- capabil de a elabora și a pune scopuri, a compune proiecte ale situațiilor de conducere;
- capabil de a lua decizii manageriale, a înțelege procesul de conducere și, respectiv, a putea asigura îndeplinirea hotărârilor adoptate;
- capabil să asigure în mod profesional funcționarea sistemului în condițiile diferitelor tipuri de conducere (operativ, situațional, strategic);
- capabil să folosească cu abilitate metodele și formele de conducere;
- capabil să construiască relațiile cu personalul pe principiul bunăvoinței, excluzând posibilitatea abuzului de serviciu.

Fiecare sferă de activitate are nevoie de manageri proprii a căror instruire generală, multilaterală trebuie să se combine funcțional cu cunoașterea particularităților unei ramuri concrete și a sistemului dirijat, de exemplu, cu cel al ocrotirii sănătății.

Particularitățile funcționării sistemelor de asistență medicală reclamă din partea conducătorilor acestora calități de antreprenor, cu ajutorul cărora să poată atinge scopurile economice și sociale concrete prin soluții cât mai practice, originale, legate, de regulă, de un risc sporit. În calitatea lor de manageri, medicul-șef și specialistul principal au nevoie de calități, precum ar fi spiritul de inovație și originalitate în atingerea scopului propus, pricepere și spirit practic, îndrăzneală și inventivitate, predispunere de a folosi cu maximum de eficacitate toate posibilitățile existente la moment, respectarea eticii profesionale etc.

Managerii din sistemul de sănătate dețin poziție de autoritate, unde ei modelează organizația prin luarea deciziilor importante ca, de exemplu, achiziționarea tehnologiilor, alocarea și cheltuirea resurselor financiare, angajarea personalului medical ș. a. Deciziile luate de managerul din sistemul de sănătate sunt focusate nu numai pe faptul că pacientul primește cele mai adecvate, la timp și efective servicii, dar și acela de a aborda realizarea obiectivelor de performanță stabilite de el.

După părerea specialiștilor finlandezi din domeniul managementului, managerul trebuie să posede insistență, care presupune și un anumit grad de agresivitate, tendința de a reuși, atingerea scopului cu orice preț, finalizarea lucrului început. Sistemul de sănătate din Moldova are nevoie de administratori perseverenți, cu scop bine determinat la toate nivelurile de conducere, specialiști de nădejde, capabili să acționeze și să gândească în mod original. Noile legi adoptate recent, recomandările și hotărârile Ministerului Sănătății al Republicii Moldova deschid largi posibilități pentru lideri serioși și întreprinzători.

În activitatea sa, managerul implementează 6 funcții manageriale (Longest et al, 2000):

- *planificarea* constă în selectarea misiunilor, obiectivelor și a acțiunilor necesare pentru realizarea activității. Esența planificării constă în utilizarea optimă a resurselor. Scopul planificării este să dea posibilitatea serviciilor de sănătate să facă față prezentului și să anticipeze viitorul;
- *organizarea* este activitatea prin care se stabilește structura instituției și se definesc rolurile persoanelor din cadrul diferitelor compartimente. Organizarea presupune și stabilirea relațiilor dintre diferite compartimente și oameni, referindu-se, implicit, la stabilirea relațiilor de autoritate și responsabilitate;
- *lucrul cu cadrele* semnifică dobândirea și păstrarea resurselor umane. De asemenea, se referă la dezvoltarea și menținerea forței de muncă prin diferite strategii și tactici;
- *coordonarea de lider* este sincronizarea activității persoanelor, eforturilor individuale ca ele să contribuie la realizarea scopurilor grupului și ale organizației. Realizarea acestei funcții presupune dezvoltarea unor relații interpersonale favorabile, îndeplinirea misiunilor instituției medicale;
- *controlul* este funcție managerială care se concentrează pe monitorizarea și evaluarea performanțelor obținute. Scopul principal este încercarea de îmbunătățire continuă a calității. R. Taylor și S. Taylor menționează patru etape ale procesului de control:
  - a) stabilirea de standarde de timp, calitate și cantitate;

- b) măsurarea rezultatelor;
- c) compararea rezultatelor cu standardele;
- d) aplicarea modificărilor necesare;

- *evaluarea*. În timp ce controlul are un caracter continuu, evaluarea are caracter periodic și final. Ea constă în analiza și interpretarea rezultatelor obținute.

În opinia altor autori, îndeosebi a lui D. M. Cruc, conținutul activității conducerii se realizează în cinci funcții ale conducerii: planificarea, organizarea, coordonarea, conducerea și controlul. Henri Fayol clasifică funcțiile manageriale în următoarele categorii, numindu-le elementele managementului – activități de bază realizate de manageri: prognozarea, planificarea, organizarea, funcția de personal (coordonarea), conducerea (comanda), controlul.

În Republica Moldova s-a ajuns la un consens aproape unanim al specialiștilor privind funcțiile procesului de conducere: previziunea, planificarea, organizarea, motivarea, controlul. În prezent, în cadrul sistemului de asistență medicală, sarcinile operative sunt deseori mai importante decât cele problematice, globale sau strategice. Pentru activitatea de management această stare de lucruri este foarte periculoasă. În procesul de planificare și pronosticare a activității organizației, sarcina de prim ordin a managerului este implementarea complexului, sistemului de măsuri pentru elaborarea și realizarea programelor strategice.

În timpul realizării practice a direcțiilor strategice planificate, managerul ar trebui să acorde o atenție sporită procesului de marketing și, de asemenea, să evalueze lista serviciilor oferite, metoda de stabilire a prețurilor, lucrul cu vizitatorii (pacienții), diversificarea gamei tipurilor de asistență medicală oferită, reorganizarea departamentului de cadre, a celui financiar, material-tehnic și a altor departamente și tipuri de activități.

În scopul de a îndeplini eficient aceste funcții, managerul trebuie să posede competențe-cheie. Katz (1974) a identificat mai multe competențe-cheie ale managerului eficient, incluzând abilități conceptuale, tehnice și interpersonale [3]. Termenul de competență se referă la o stare în care un individ are capacitatea sau calități pentru a îndeplini anumite funcții (Ross, Wenzel, Mitlyng, 2002). Acestea sunt definite după cum urmează [1]:

- abilitățile conceptuale sunt acelea care implică abilitatea de a analiza critic și de a rezolva problemele complexe;
- abilitățile tehnice sunt acele abilități care reflectă capacitatea de a efectua o anumită sarcină;
- abilitățile interpersonale sunt acelea care permit unui manager să comunice efectiv cu alte persoane, indiferent dacă aceștia sunt colegi, supraveghetori sau subordonați.

Managerul modern din sistemul asistenței medicale trebuie să fie înzestrat cu următoarele calități personale și profesionale:

- pregătire multilaterală și complexă, posedarea unor cunoștințe speciale, competență înaltă și erudiție;
- ingeniozitate, inițiativă, capacitate de a aborda lucrul cu inteligență, capacitate de a risca;
- abordare critică și analitică a situației curente, insistență în soluționarea problemelor;
- flexibilitate, raționalism, gândire logică și acțiuni adecvate;
- abordabilitate în limitele raționalului, deschidere pentru conversații, liberul schimb de opinii; lipsa dorinței de monopolizare a funcției de serviciu;
- caracter logic al acțiunilor, dinamism și motivare în acțiuni;
- discreție emoțională și profesională;
- abilitate de a comunica cu subalternii, de a asigura o atmosferă moral-psihologică normală în colectiv, colaborare creativă, relații colegiale;
- orientare spre competitivitate, spre libertatea de a alege și cea a activității manageriale;
- gândire deschisă, necesitatea de a obține mereu informații noi, experiență;
- abilitate de a crea condiții pentru dezvoltarea personalității subalternilor pentru creșterea profesională și ierarhică a colaboratorilor, soluționarea problemelor sociale ale colectivului etc.

Experiența de lucru cu administratorii organelor și instituțiilor de ocrotire a sănătății arată că, din păcate, majoritatea (90,0%) dintre ei, de regulă, nu corespund calităților menționate. Mai mult decât atât, 45,7%-63,2% din aceștia, în funcție de nivelul ierarhic și ținând cont de cele mai importante criterii,

cu greu pot fi calificați drept manageri moderni, iar celor 32,8% rămase activitatea de manager ar trebui să le fie interzisă [2].

Situația economică a statului, orientarea spre relațiile de piață, introducerea metodelor alternative de administrare, apariția semnelor unui sistem complex de ocrotire a sănătății, cercetarea surselor de finanțare etc. mai devreme sau mai târziu vor crea o cerere imensă de specialiști calificați în administrație – manageri, fără de care nu poate fi asigurată stabilitatea funcționării sistemului de asistență medicală și nici dezvoltarea relațiilor de piață.

Profesia de manager în sistemul de sănătate este o provocare și cere ca persoanele cu funcții de conducere, la toate nivelurile organizației să posede abilități conceptuale tehnice și interpersonale în scopul îndeplinirii funcțiilor manageriale necesare de planificare, organizare, motivare și control.

Rolul managerului este esențial în asigurarea unui nivel înalt al performanței organizaționale, planificării succesului și elaborării politicii de sănătate.

### BIBLIOGRAFIE

1. Buchbinder, Sharon B., and Nancy H. Shanks. Introduction to health care management. United States of America, Jones & Bartlett Publishers, 2011, p. 493.
2. Ețco C. Management în sistemul de sănătate. Chișinău, Editura Epigraf S.R.L, 2006, p. 863.
3. Katz R. L. Skills of an effective administrator. In: „Harvard Business Review,” 1974, no. 52, p. 90-102.
4. McAlearney, A. S.. Executive leadership development in U.S. health systems. In: „Journal of Health care Management,” (2010), no. 55(3), p. 206-224.

# PRINCIPALELE NORME INTERNAȚIONALE ȘI EUROPENE PRIVIND PREVENIREA ȘI COMBATerea CORUPȚIEI RATIFICATE DE REPUBLICA MOLDOVA

**Ilie BOTNARI,**

*masterand, Academia de Administrare Publică*

**Veronica BUTNARU,**

*magistru, lector universitar,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*This article represents an analysis of perceptions of corruption in society on anti-corruption policies in co-report with the state's anticorruption policies. Corruption has become an issue of major political and economic significance in recent years. This has led to a resurgence of interest in analysing the phenomenon and the diverse forms that it assumes in developing countries with an expectation that democratisation and economic liberalisation offer potential routes to dealing with the problem.*

Corupția este un concept foarte des utilizat în ultimii ani în Republica Moldova și nu numai, lupta eficientă împotriva acestui fenomen fiind considerată o precondiție a existenței statului de drept și un indicator al bunei guvernări.

Cuvântul *corupție* provine din latinescul *corruptere*, care înseamnă a rupe, a distruge. În Dicționarul Explicativ al Limbii Române (DEX) definiția corupției are o dimensiune sociomorală, căci ea reprezintă „abatere de la moralitate, de la cinste, de la datorie; desfrânare, depravare”. [1]

Corupția reprezintă faptul de a solicita, de a oferi, de a da sau de a accepta, direct sau indirect, un comision ilicit sau un alt avantaj necuvenit sau promisiunea unui asemenea avantaj necuvenit, care afectează exercitarea normală a unei funcții sau comportamentul cerut beneficiarului comisionului ilicit sau al avantajului necuvenit sau al promisiunii unui asemenea avantaj necuvenit. [2]

Un fragment din publicistica lui Mihai Eminescu evidențiază: „Nimic nu e mai periculos pentru conștiința unui popor decât privilegiul corupției și a nulității recompensate. Această privilegiu îi ia poporului încrederea în valoarea muncii și în siguranța înaintării prin merit. Dându-le zilnic exemplu că, fără a ști ceva și fără a fi muncit, cineva poate ajunge bogat și om cu vază, contagiul intelectual devine din endemic în epidemic, trece de la restrânsul grup, la grupuri din ce în ce mai numeroase de cetățeni.” [3, p.124]

În Republica Moldova, corupția a fost și rămâne a fi un fenomen epidemic și sistemic, înrădăcinat în toate instituțiile guvernamentale și la toate nivelurile, implicând controlul instituțiilor-cheie cu scopul de a crea beneficii în interes personal.

Din cele 13 capitole, la care moldovenii au fost chestionați de către Transparency International pentru Barometrul Global al Corupției în anul 2013, numai un singur domeniu (instituțiile religioase) a fost calificat ca fiind „curat”. În același timp, poliția, sistemul judiciar, funcționarii publici și partidele politice sunt considerate extrem de corupte, acumulând un punctaj între 3,9 și 4,3, pe scara unde „5” reprezintă cel mai înalt nivel de corupție. Conform aceleiași sondaj, 53 la sută din respondenți consideră că fenomenul corupției va continua să se agraveze. [4, p.16]

Preocupările existente la nivel internațional în ceea ce privește prevenirea și combaterea corupției s-au intensificat, îndeosebi, începând cu anii 2000. În prezent, putem constata deja existența unui adevărat sistem de standarde relevante și care pot constitui un temelie eficient pentru structurarea și consolidarea politicilor naționale privind lupta împotriva corupției în Republica Moldova și voința politică pentru a combate corupția în mod eficient.

**Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției** din 31 octombrie 2003. Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (numită și **Convenția de la Merida**) a fost adoptată prin

rezoluția Adunării Generale nr. 58/4 din 31 octombrie 2003 și a intrat în vigoare la 14 decembrie 2005, ratificată de Republica Moldova în anul 2007 prin Legea nr.158-XVI din 06.07.2007

Convenția are următoarele scopuri: promovarea și consolidarea măsurilor pentru sporirea eficacității și a eficienței prevenirii și combaterii corupției; promovarea, facilitarea și sprijinirea cooperării internaționale și a asistenței tehnice; promovarea integrității, a responsabilității și a gestionării adecvate a afacerilor publice și a proprietății publice.

Convenția enumeră în detaliu măsurile de prevenire a corupției, inclusiv aplicarea politicilor și a practicilor de prevenție, instituirea unor organisme, în acest scop, aplicarea codurilor de conduită pentru funcționarii publici și a criteriilor obiective pentru recrutarea și evoluția profesională a acestora, precum și pentru achizițiile publice.

Statelor semnatare li se recomandă să adopte măsurile necesare pentru:

- a prevedea răspunderea persoanelor juridice;
- a permite înghețarea, sechestrarea și confiscarea;
- a proteja martorii, experții și victimele;
- a proteja persoanele care înaintează rapoarte;
- a aborda consecințele actelor de corupție;
- a asigura dreptul entităților sau al persoanelor care au suferit daune ca urmare a unui act de corupție de a iniția demersuri juridice pentru obținerea de despăgubiri;
- a institui unul sau mai multe organisme sau a numi persoane specializate în combaterea corupției prin impunerea legii;
- a încuraja cooperarea cu autoritățile de impunere a legii;
- a încuraja cooperarea dintre autoritățile naționale și cooperarea cu sectorul privat;
- a depăși obstacolele care pot decurge din aplicarea legilor privind secretul bancar;
- a ține cont, în scopul procedurilor penale, de condamnările anterioare ale unui presupus infractor într-un alt stat;
- a-și defini competența jurisdicțională cu privire la infracțiunile comise pe teritoriul lor sau împotriva lor sau de către un resortisant al lor etc.

Convenția recomandă *promovarea transparenței și a responsabilității în gestionarea finanțelor publice și în sectorul privat, în condițiile unor standarde mai stricte privind contabilitatea și auditul.*

Astfel, Convenția dispune: „Fiecare stat, parte la convenție, elaborează și aplică sau are în vedere, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, politici de prevenire a corupției eficiente și coordonate care favorizează participarea societății și care reflectă principiile de stat de drept, buna gestiune a problemelor politice și bunurile publice, de integritate, transparență și responsabilitate (art. 5)”.

Referitor la aspectele specifice sectorului public, conform art. 7, fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic, să adopte, să mențină și să consolideze sisteme de recrutare, de angajare, de încurajare a fidelității, de promovare și de pensionare a funcționarilor și altor agenți publici care:

- a) se bazează pe *principiile de eficiență și de transparență* și pe criterii obiective, precum meritul, echitatea și aptitudinea;
- b) cuprind proceduri corespunzătoare pentru a selecționa și pentru a forma persoanele numite să ocupe posturi publice considerate ca fiind în mod special expuse la corupție și, dacă este cazul, pentru a asigura o rotație pe aceste posturi;
- c) favorizează o remunerație corespunzătoare și bareme de tratament echitabil, ținând seama de nivelul de dezvoltare economică a statului parte;
- d) favorizează oferta de programe de educare și de formare care să le permită să-și îndeplinească corect, onorabil și adecvat funcțiile și să beneficieze de o formare specializată corespunzătoare care să-i sensibilizeze mai mult la riscurile corupției inerente exercițiului funcțiilor lor.

O importanță deosebită o au *Codurile de conduită ale agenților publici*, la care fac referire prevederile articolului 8 din convenție: „Pentru a lupta împotriva corupției, fiecare stat parte încurajează în mod special integritatea, cinstea și răspunderea agenților publici, conform principiilor fundamentale ale sistemului său juridic”; „Fiecare stat parte se străduiește, dacă este cazul și conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, să aplice măsuri și sisteme care să-i oblige pe agenții publici să declare autorităților



competente toate activitățile exterioare, orice ocupație, orice plasamente, orice bunuri și orice dar sau avantaj substanțial din care ar putea rezulta un conflict de interese cu funcțiile lor de agent public.”

**Ghidul tehnic pentru implementarea Convenției ONU împotriva Corupției** [6] oferă o gamă de opțiuni strategice și de politici pe care fiecare stat parte trebuie să le ia în considerare în eforturile naționale orientate spre implementarea Convenției ONU împotriva corupției. Ghidul se focusează, în principal, pe oferirea de consiliere tehnică relevantă, instrumente și exemple de bune practici pentru practicienii și autoritățile anticorupție, în scopul de a face articolele Convenției operaționale.

Ghidul tehnic se concentrează nu atât pe îndrumare în ceea ce privește modificările legislative necesare pentru încorporarea Convenției în sistemul juridic intern al statelor în cauză, cât încearcă să sublinieze problemele politice, aspectele instituționale și cadrele operaționale legate de punerea în aplicare deplină și efectivă a prevederilor Convenției.

**Convenția civilă privind corupția**, Strasbourg, 4 noiembrie 1999. Recunoscând consecințele negative ale corupției asupra individului, întreprinderilor și statelor, precum și asupra instituțiilor internaționale; convinge de importanța pentru dreptul civil de a contribui la lupta împotriva corupției, în special permițând persoanelor care au suferit un prejudiciu să obțină o reparație echitabilă; amintind concluziile și rezoluțiile celei de a 19-a (Malta, 1994), a 21-a (Republica Cehă, 1997) și a 22-a (Moldova, 1999) Conferință a miniștrilor europeni ai justiției; ținând seama de Programul de acțiune împotriva corupției adoptat de Comitetul Miniștrilor în noiembrie 1996; ținând, de asemenea, seama de studiul de fezabilitate privind elaborarea unei convenții asupra acțiunilor civile pentru compensarea prejudiciilor rezultând din fapte de corupție, aprobat de Comitetul Miniștrilor în februarie 1997; având în vedere Rezoluția (97) 24 privind cele 20 de principii directoare pentru lupta împotriva corupției, adoptată de Comitetul Miniștrilor în noiembrie 1997, la cea de a 101-a sesiune a sa, Rezoluția (98) 7 referitoare la autorizația de a realiza Acordul parțial și extins care înființează „Grupul statelor împotriva corupției – GRECO” adoptată de Comitetul Miniștrilor în mai 1998, la cea de a 102-a sesiune a sa și Rezoluția (99) 5 care instituie GRECO, adoptată la 1 mai 1999; amintind Declarația finală și Planul de acțiune adoptate de șefii de stat și de guvern ai Consiliului Europei cu prilejul celui de al 2-lea Summit de la Strasbourg, în octombrie 1997, statele-membre ale Consiliului Europei, celelalte state și Comunitatea Europeană, semnează Convenția civilă asupra corupției la Strasbourg, la 4 noiembrie 1999.

Scopul Consiliului Europei este de a realiza o uniune mai strânsă între membrii săi, conștienți de importanța întăririi cooperării internaționale în lupta împotriva corupției ce reprezintă o gravă amenințare pentru supremația legii, democrație și drepturile omului, echitate și dreptate socială, împiedică dezvoltarea economică și pune în pericol funcționarea corectă și cinstită a economiei de piață. [2]

Convenția civilă privind corupția a fost semnată de Republica Moldova la 4 noiembrie 1999 și ratificată de Parlamentul Republicii Moldova prin Legea nr. 542-XV din 19.12.2003 pentru ratificarea Convenției civile privind corupția, a intrat în vigoare pentru Republica Moldova la 01 iulie 2004.

Convenția stabilește: obligativitatea pentru fiecare stat de a prevedea în dreptul său intern recursuri eficiente în favoarea persoanelor care au suferit prejudicii rezultând dintr-un act de corupție; conținutul obligației de reparație, care se poate referi la daunele patrimoniale deja suferite, nerealizarea profitului și prejudiciile extrapatrimoniale; responsabilitatea statului pentru daunele rezultate din actele de corupție; anulabilitatea contractelor al căror obiect a constituit un act de corupție; protecția salariaților care denunță acte de corupție; claritate și fidelitate în stabilirea bilanțului contabil și audit; măsurile conservatoare necesare preservării drepturilor și intereselor persoanelor în timpul procedurilor civile consecutive unui act de corupție.

**Convenția penală privind corupție**, Strasbourg, 27 ianuarie 1999, și **Protocolul adițional; Grupul Statelor împotriva Corupției** (GRECO), ratificate de Republica Moldova prin Legea nr. 428-XV din 30.10.2003, și Protocolul adițional la Convenția penală cu privire la corupție, ratificat prin Legea nr. 157-XVI din 06.07.2007, preia la nivel regional tematica din convenția corespondentă a Organizației Națiunilor Unite.

În cadrul Convenției, ținta principală o reprezintă crearea normelor comune referitoare la anumite infracțiuni de corupție, nici în acest document nefiind definit, în mod expres, termenul de corupție, și vizează, totodată, ameliorarea cooperării internaționale.

Convenția penală privind corupția ia în considerare măsurile ce trebuie adoptate la nivel național în vederea prevenirii corupției ce se manifestă în domenii cum sunt: corupția activă a agenților publici

naționali (art. 2); corupția pasivă a agenților publici naționali (art. 3); corupția membrilor adunărilor publice naționale (art. 4); corupția agenților publici străini (art. 5); corupția membrilor adunărilor publice străine (art.6); corupția activă în sectorul privat (art. 7); corupția pasivă în sectorul privat (art. 8); corupția funcționarilor internaționali (art. 9); corupția membrilor adunărilor parlamentare internaționale (art. 10); corupția judecătorilor și a agenților curților internaționale (art. 11); traficul de influență (art. 12); spălarea produselor obținute din infracțiunile de corupție Infracțiuni contabile (art. 13).

Convenția nu accentuează asupra necesității luării de măsuri preventive.

**Grupul de State împotriva Corupției (GRECO).** Articolul 24 al Convenției Penale privind corupția prevede că Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO) asigură urmărirea punerii în aplicare a acestora de către părțile contractante.

GRECO are rolul de a controla prin intermediul unui mecanism dinamic de evaluări și presiuni reciproce, aplicarea în practică a instrumentelor juridice ale Consiliului Europei. GRECO funcționează în cicluri sau runde de evaluare, fiecare acoperind teme specifice. Până în acest moment s-au desfășurat 3 runde de evaluare pe diferite teme.

Practic, obiectivul politicii Uniunii Europene împotriva corupției este acela de a stabili o abordare comună, la nivel european, care să cuprindă diferite aspecte, precum comerțul internațional și concurența, cheltuielile externe ale UE, resursele UE și dezvoltarea cooperării.

La data de 10 decembrie 2009, Consiliul European a adoptat Programul Stockholm – **O Europă mai deschisă și mai sigură, în serviciul și pentru protecția cetățeanului.** [5] Pe baza realizărilor programelor de la Tampere și Haga, acest program vizează abordarea provocărilor viitoare și continuarea consolidării spațiului de justiție, a libertății și a securității, prin acțiuni axate pe interesele și nevoile cetățenilor. În cadrul acestui, Consiliul European invită Comisia să stabilească indicatori, pe baza sistemelor existente și criteriilor comune, cu scopul de a măsura eforturile anticorupție (în special, în aria acquis-ului - achizițiilor publice, controlul financiar etc.) și să elaboreze o politică anticorupție cuprinzătoare, în cooperare cu GRECO.

Ratificarea tuturor acestor documente determină obligativitatea racordării cadrului legislativ național al Republicii Moldova la standardele internaționale, inclusiv la acquis-ul comunitar

## BIBLIOGRAFIE

1. Academia Română. Dicționarul Explicativ al Limbii Române, Ediția a II-a. - București: Univers Enciclopedic, 1996.
2. Convenția civilă privind corupția, Strasbourg, 4 noiembrie 1999.
3. Eminescu, M., Opere, XIII, Editura Academiei, București, 1985, p.124.
4. Note informative din partea partenerilor de dezvoltare, Chișinău, 2015, p.16.
5. Programul de la Stockholm - O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora, Consiliul Uniunii Europene, Bruxelles, 2 decembrie 2009.
6. Technical guide to the united nations convention against corruption, United Nations Office on Drugs and Crime Vienna, United Nations, New York, 2009.

## ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВОЙ ИНЖЕНЕРИИ

**Оксана БЕДА,**  
доктор экономических наук, старший преподаватель,  
Государственный Аграрный Университет Молдовы

**Сергей ДРАГУЦА,**  
лектор университета,  
Государственный Аграрный Университет Молдовы

### SUMMARY

*The rapid development of financial engineering in the past two decades is the result of several factors. Each of these factors stimulated the development of one or more sections of financial engineering. These factors can be divided into two groups: environmental factors and intrafirm factors.*

**Keywords:** *financial engineering, environmental factors, intrafirm factors.*

Бурное развитие финансовой инженерии за последние два десятилетия является следствием воздействия ряда факторов. Каждый из этих факторов стимулировал развитие одного или нескольких разделов финансовой инженерии.

Упомянутые факторы можно разделить на две группы. Первая группа включает в себя факторы, характеризующие окружающую среду, в которой оперирует современная корпорация. Факторы окружения (*environmental factors*) можно рассматривать как внешние по отношению к фирме, над которыми фирма не имеет никакого прямого контроля, но которые, тем не менее, имеют к ней прямое отношение, поскольку они прямо воздействуют на показатели деятельности фирмы. Вторая группа состоит из факторов, являющихся внутренними по отношению к фирме, их фирма контролирует, по крайней мере, отчасти. Последние факторы мы будем называть внутрифирменными факторами (*intrafirm factors*).

Среди факторов окружения можно указать на такие факторы, как увеличение изменчивости цен, всеобщая глобализация промышленности и финансовых рынков, налоговые асимметрии, достижения техники и технологии, успехи финансовой теории, перемены в регулирующем законодательстве, усиление конкуренции и операционные издержки. А в число внутрифирменных факторов входят потребности в ликвидных средствах, нерасположение к риску управляющих и владельцев компании, расхождение интересов владельцев и управляющих, разрыв между высоким уровнем профессионализма управляющих инвестициями и поверхностным уровнем подготовки старшего персонала.

**Факторы окружения** являются внешними по отношению к фирме, но они оказывают, тем не менее, воздействие на показатели функционирования фирмы. Как мы уже отметили, к факторам окружения относятся такие, как *изменчивость цен, глобализация рынков, правила налогообложения и финансовой отчетности, технические достижения, успехи финансовой теории* и т. д.

**Изменчивость цен.** Термин „цена” очень широко используется финансовыми инженерами. Цена – это то, что человек платит за приобретение чего-либо, имеющего ценность, или за использование чего-либо, имеющего ценность. Обладающий ценностью предмет может быть или товаром, или внутренним платежным средством (деньгами), или же иностранной валютой.

Цены определяются рыночными силами. Говоря на языке экономики, потребители товаров, имеющих ценность, предъявляют спрос на них и предлагают за них цену на рынке, тогда как производители товаров, имеющих ценность, поставляют их на рынок и предлагают их для продажи. Коллективное взаимодействие спроса потребителей и предложения поставщиков определяют, в конечном счете, рыночные равновесные цены и количество продаваемых товаров.

Изменения факторов, воздействующих на спрос и предложение, завершаются приспособлени-

ем рынка к новой ситуации посредством изменения цен. Такие изменения сами по себе не являются ни позитивными, ни негативными, однако они необходимы для надлежащего и бесперебойного функционирования рыночной экономики.

*Глобализация рынков.* В ходе глобализации своего производства корпорации пришли к пониманию потенциальных выгод от глобализации своей маркетинговой деятельности. Они открывали заграничные филиалы для продвижения на рынок собственных товаров, организовывали совместные предприятия с зарубежными фирмами и оказывали давление на государственные власти с целью обеспечения финансирования экспорта.

Усилия по налаживанию глобального производства и маркетинга привели к созданию предшественников многонациональных корпораций. Предтеча многонациональной корпорации – это фирма с глобальной системой производства и маркетинга, но которая все еще сохраняет зависимость от рынков капитала той страны, откуда она первоначально финансировалась.

*Налоговые асимметрии.* Во многом деятельность финансовых инженеров определяют налоговые асимметрии. Налоговые асимметрии существуют по ряду причин. Во-первых, отдельные отрасли освобождены от налогов или им предоставлены специальные налоговые льготы с целью поощрения их развития и роста или для того, чтобы переориентировать их деятельность в нужных направлениях. Во-вторых, в разных странах налоговое бремя различно. Это еще более усложняется тем фактом, что некоторые страны облагают неодинаковым налогом отечественные и зарубежные фирмы, действующие в стране. В-третьих, характер прошлой деятельности некоторых фирм дает им право на ощутимые налоговые льготы и на значительные списания налогов, благодаря которым можно эффективно уменьшить налоговые обязательства на несколько предстоящих лет.

*Технологические достижения.* Многие разделы финансовой инженерии появились благодаря достижениям техники и технологии, и в значительной степени эти достижения связаны с компьютерами. Они включают разработку быстродействующих микропроцессоров, высокопроизводительных настольных компьютеров, сетевых систем, усовершенствованных способов ввода данных. С достижениями в компьютерной технике тесно связаны достижения в области телекоммуникаций. Совершенствование средств связи позволило мгновенно устанавливать многостороннюю конференц-связь в мировом масштабе, передавать информацию и массивы данных по линиям передач и через спутники. В то же время имели место огромные достижения в разработке программного обеспечения, без которого современные компьютеры и системы телекоммуникаций почти ничего бы не значили. Одной из самых важных разработок такого рода стали появившиеся программы для работы с электронными таблицами, позволившие рассчитывать сложные финансовые операции.

*Успехи финансовой теории.* Финансовая теория как формальная дисциплина занимается изучением стоимости и риска, поэтому никакой финансовый инженер не сможет эффективно работать без солидной подготовки в области финансовой теории.

Финансовая наука развилась из экономической науки и большинство финансовых теоретиков обладают обширной подготовкой в экономической теории и в экономических методах. И финансовые теоретики, и финансовые практики весьма сведущи в искусстве моделирования, которое высоко ценится экономистами. Нельзя не отметить, что основной набор концептуальных средств из инструментария современного финансового инженера разработан академическими специалистами или практиками, тесно взаимодействовавшими с работниками науки. Партнерство такого рода раньше ограничивалось лишь отношениями промышленности с естественными науками. Масштабы партнерства между финансовой отраслью и академическими кругами, по всем признакам, будут все более расширяться.

*Изменение регулирующего законодательства и рост конкуренции.* В последние годы развитию финансовой инженерии в значительной степени способствовали ослабление регулирования (дерегулирование) финансовой сферы и поощрение экспериментирования в области предпринимательства. Дерегулирование стимулировало конкуренцию и вынудило некогда защищенные отрасли работать эффективнее или же ликвидировать свои предприятия и тем самым высвобождать ресурсы для более продуктивного целевого использования. Это породило ряд сопутствующих воздействий, благоприятно сказавшихся на финансовой инженерии.

*Стоимость информации и стоимость операционных издержек.* Рассмотрим некоторые новшества, благодаря которым снижались операционные издержки на протяжении истекших лет. Прежде всего, если посмотреть с точки зрения инвестора, то мы оказались свидетелями развития „третьего” и „четвертого” рынков для торговли крупными партиями инструментов, электронной торговли при компьютерной сверке покупок и продаж, а также появления эффективного „дисконтного” брокерства при обслуживании малых инвесторов. Если же посмотреть с точки зрения эмитента, то мы увидим значительное снижение стоимости эмиссии благодаря таким новшествам, как продлеваемые векселя, „регистрация на полке” выпуска ценных бумаг, а также всплеск конкуренции после возвращения коммерческих банков в инвестиционную сферу.

**Внутрифирменные факторы.** В перечень внутрифирменных факторов входят такие, как *потребности в ликвидности, нерасположение менеджеров и акционеров к риску, агентские издержки, повышение уровня специального образования среди управляющих инвестициями и повышение уровня подготовки старшего персонала.*

*Потребности в ликвидности.* Данный термин часто используется для определения того, насколько легко какие-либо активы превращаются в наличные деньги, а также способности пускать наличные средства в оборот или способности получать наличность в случае крайней необходимости. В некоторых случаях он определяет степень, в которой стоимость ценной бумаги будет отклоняться от номинала по мере изменения экономических условий, в частности процентных ставок. Иногда этот термин используют для того, чтобы охарактеризовать ту степень, в которой рынок способен абсорбировать покупки и продажи некоторой ценной бумаги без чрезмерных операционных издержек. Действительно, ликвидность рынка часто измеряется величиной бид-аск спреда (*bid-ask spread* — спред между ценами продавца и покупателя). Чем меньше бид-аск спред, тем ликвиднее этот рынок.

*Нерасположение к риску.* Среди новых инструментов, освоенных за истекшие два десятилетия, находятся процентные фьючерсы и процентные опционы, фьючерсы на фондовые индексы, опционы на акции и на индексы, валютные фьючерсы и валютные опционы, внебиржевые контракты вроде соглашений о будущей процентной ставке и форвардных валютных соглашений, а также целый набор инноваций обменного типа, включая процентные свопы, валютные свопы, товарные свопы и свопы на основе акционерного капитала. Среди стратегий управления рисками, разработанных или усовершенствованных за последние два десятилетия, укажем на методы управления активами и пассивами, включая разнообразные формы стратегий на основе дюрации и иммунизации, улучшения методов оценивания риска и технологий измерений. При этом уделялось внимание как количественному описанию ценовых рисков посредством измерений изменчивости цен, так и отображению рисков с помощью графиков риска. Упомянем еще разработку и усовершенствование стратегий хеджирования, в том числе на основе методов регрессии, дюраций и долларowego значения.

*Агентские издержки.* Концепция, выдвинутая в 1976 г. Майклом Дженсенем и Уильямом Меклингом, объясняет еще одну движущую силу, стимулирующую развитие финансовой инженерии. Данная концепция носит название «агентские издержки» (*agency costs*) и в своем простейшем виде отражает тот факт, что для современной корпорации структура прав собственности и управления такова, что собственные интересы менеджеров корпораций просто не всегда совпадают с интересами собственников фирмы.

*Усложнение количественных расчетов и обучение менеджеров.* Все чаще упрекаются школы бизнеса, называя их автоматами для штамповки одинаковых менеджеров. Однако, выпускники бизнес-школ находятся в центре современного бизнеса. Они обладают систематической формальной подготовкой, искусством аналитического исследования и концептуальным аппаратом, необходимыми для управления современными крупными предприятиями. Именно из них выходят, в большинстве своем, финансовые инженеры. Они говорят на языке бизнеса и понимают его запросы.

*Выгоды за счет финансовой отчетности.* Многие финансовые нововведения последних нескольких лет были направлены на улучшение финансовой отчетности фирмы. Разрабатываемые финансовыми инженерами операции изменили ее облик, что должно было положительно ска-

заться на доходах краткосрочных периодов фирмы или же увеличить различные показатели ее кредитоспособности.

**Выводы.** Развитие финансовой инженерии за истекшие два десятилетия стимулировалось, с одной стороны, экзогенными факторами, которые действуют извне по отношению к фирме, и, с другой стороны, внутрифирменными факторами. В число экзогенных факторов входят повысившаяся изменчивость цен в большинстве секторов рынка, всеобщая глобализация рынков, налоговые асимметрии, развитие технических средств, достижения финансовой теории, изменения в регулирующем законодательстве, возросшая конкуренция, снижение информационных и операционных издержек. Внутрифирменные факторы включают в себя потребности хозяйственных единиц в ликвидности, нерасположение к риску менеджеров и собственников фирмы, снижение маржи прибыли, агентские издержки, возросший профессиональный уровень управляющих инвестициями, который позволяет им применять сложные количественные расчеты, повышение уровня подготовки старшего персонала компаний.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Галиц Л. Финансовая инженерия: инструменты и способы управления финансовым риском / Пер. с англ. — М.: ТВП, 1998.
2. Кавкин А. В. Рынок кредитных деривативов. — М.: Экзамен, 2001.
3. Корпоративные финансы: Учебник для вузов / Под ред. М. В. Романовского, А. И. Вострокнутовой. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2011. — 592 с.: ил. — (Серия «Учебник для вузов»).
4. Маршалл Дж. Ф., Бансал В. К. Финансовая инженерия: полное руководство по финансовым нововведениям / Пер. с англ. — М.: Инфра-М, 1998.
5. Фельдман А. Б. Производные финансовые и товарные инструменты: Учебник. — М.: Финансы и статистика, 2003.



## FORMAREA CULTURII ÎN DOMENIUL CALITĂȚII – NECESITATE PENTRU ÎMBUNĂTĂȚIREA SERVICIILOR PUBLICE

**Valentina BOGHIU,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Quality management ensures that an organization, product or service is consistent. It has four main components: quality planning, quality assurance, quality control and quality improvement. Quality management is focused not only on product and service quality, but also on the means to achieve it. Quality management, therefore, uses quality assurance and control of processes as well as products to achieve more consistent quality. Quality management is a recent phenomenon. Advanced civilizations that supported the arts and crafts allowed clients to choose goods meeting higher quality standards rather than normal goods. In societies where arts and crafts are the responsibility of master craftsmen or artists, these masters would lead their studios and train and supervise others. The influence of quality thinking has spread to non-traditional applications outside of walls of manufacturing, extending into service sectors and into areas such as sales, marketing and customer service.*

Calitatea este ceea ce face diferența între lucrurile excelente și inferioare sau, cu alte cuvinte, calitatea face diferența dintre succes și eșec. Organizațiile cele mai bune, fie publice sau private, înțeleg calitatea și îi cunosc secretul. Căutarea sursei calității este o sarcină importantă în orice domeniu.

Definirea noțiunii de calitate și problemele legate de asigurarea calității bunurilor i-a preocupat de mult pe oamenii de știință și, mai ales, pe practicieni. Preocupările privind calitatea serviciilor sunt mult mai recente, datând, conform literaturii de specialitate, de câteva decenii.

Conform standardelor internaționale existente în vigoare în domeniul calității (vezi ISO 9000: 2000), multe dintre problemele specifice calității bunurilor se pot adapta și la cele ale serviciilor, căci „acolo unde se folosește termenul de produs se poate înțelege și un serviciu” [6, p. 17]. Din punct de vedere etimologic, termenul de calitate provine din cuvântul latinesc „qualitas” care, la rândul său, derivă din cuvântul „qualis”, care are semnificația „fel de a fi”. Numeroasele preocupări privind atât definirea noțiunii de calitate cât și modul de măsurare a ei au condus la existența unei bogate literaturi în domeniu, precum și la apariția unor multiple puncte de vedere privind conținutul noțiunii de calitate a bunurilor și serviciilor.

În cele ce urmează, vom prezenta câteva dintre definițiile calității găsite în literatura de specialitate:

- conform terminologiei ISO 9000: 2000, prin calitate se înțelege „*ansamblul de proprietăți și caracteristici ale unui bun sau serviciu care îi conferă acestuia aptitudinea de a satisface necesitățile exprimate sau implicite*” [6, p. 18];

- standardul industrial japonez JIS 78101: 1981 definea calitatea ca „*totalitatea caracteristicilor sau performanțelor unui bun/serviciu, care determină aptitudinea acestuia de a corespunde, de a se potrivi cu destinația dată de către client, cu intenția de utilizare a clientului*” (3, p. 13);

- societatea Americană pentru Controlul Calității (ASQ) definea în 1979 calitatea ca „*o abordare sistemică și sistematică în scopul obținerii excelenței în legătură cu bunurile sau serviciile realizate de o întreprindere, în special în ceea ce privește modul în care ele sunt conforme cu cerințele clienților și le satisfac nevoile*” (2, p. 73);

- „*Prin calitate nu trebuie să se înțeleagă cel mai bun bun/serviciu în sens absolut, ci cel mai bun bun/serviciu în condițiile impuse de către client, condiții izvorâte din modul de utilizare și prețul de vânzare*” (3, p. 13);

- Dicționarul Enciclopedic al Limbii Române definește calitatea ca „*o categorie filozofică exprimând unitatea însușirilor și laturilor esențiale, în virtutea căreia, într-un sistem dat de relații, un lucru este ceea ce este, deosebindu-se de celelalte lucruri, dar și asemănându-se cu cele din aceeași clasă, specie etc. și a cărei schimbare atrage după sine transformarea (saltul calitativ) aceluia lucru în altul*” [5, p. 64].

Introducerea unui sistem al Managementului Total al Calității trebuie să fie consecința unei decizii a conducerii superioare. În administrația publică, aceasta este o decizie care corespunde oamenilor politici. Această decizie este, de obicei, consecința propunerilor unui grup al organizației.

Primii pași pornesc întotdeauna de la realizarea unui diagnostic în care este bine să se separe:

- controlul calității/verificarea îndeplinirii de către servicii și instalații a unor caracteristici anterior fixate;
- asigurarea calității sau verificarea modului în care sunt îndeplinite regulile stabilite în organizație și analiza proceselor care se desfășoară în cadrul acesteia;
- Managementul Total al Calității sau căutarea excelenței prin intermediul îmbunătățirii continue, bazate pe un schimb de pregătire a organizației.

Este important să fie învățate propriile departamente să realizeze diagnosticarea. Întotdeauna va fi necesar să se realizeze un diagnostic inițial, dar o organizație care aspiră la procesul de îmbunătățire va trebui să diagnosticheze rapid, poate chiar în fiecare zi.

Pentru introducerea Managementului Total al Calității trebuie să parcurgem următoarele etape:

- a) acordul conducerii;
- b) crearea comitetului și a departamentului de gestionare a calității.
- c) formularea de strategii și politici;
- d) alegerea modelului excelenței;
- e) redactarea documentelor necesare pentru prediagnostic: instrucțiuni pentru compararea organismului cu modelul de excelență, propus, în mod deosebit în ceea ce privește schimbul de cunoștințe organizatorice.

Implementarea principiilor lui E. Deming va îmbunătăți procesul de prestare a serviciilor publice prin [5, p. 115]:

1. Crearea și aducerea la cunoștința tuturor funcționarilor a unei declarații despre scopurile și planurile organizației. Conducerea trebuie să demonstreze în mod continuu acordul său cu declarația. Guvernele nu pot lua în considerație organizații care caută beneficiul. Sunt totuși responsabile să ofere calitate contribuabililor și să permită tuturor funcționarilor, care reprezintă o parte importantă din populația încadrată în muncă, a face carieră. Guvernul poate impulsiona activități noi care să producă creșterea economică, în loc să împiedice acest lucru prin dispoziții reglatoare excesive.

2. Expunerea noii filozofii conducerii superioare și întregului personal. Autoritățile publice prestează unele servicii a căror calitate a scăzut, ca, de fapt, și eficiența, una din cauze fiind birocrăția. Scopul conducerii trebuie să fie îmbunătățirea serviciului în orice moment și, în cazul administrației publice, satisfacerea beneficiarului sau a contribuabilului. Aceasta presupune eforturi mai mari pentru evaluarea necesităților beneficiarilor, perfecționarea proceselor interne și controlarea a ceea ce se dorește să se obțină.

3. Includerea planului de inspecție pentru îmbunătățirea proceselor și reducerea costurilor. Se încearcă obținerea unui serviciu de calitate de prima dată, determinând inutilitatea inspecțiilor și corectărilor.

4. Renunțarea la practica adjudecării concursurilor, ținând cont doar de prețuri. Practica adjudecării concursului celui care oferă mai puțin a condus, în multe cazuri, la acumularea unor mari inventare de piese de proastă calitate, care nu se folosesc, cu costul lor corespunzător și o calitate slabă a serviciului. Administrațiile publice ar trebui să facă ceva în sensul menținerii unor relații permanente, bazate pe loialitate, cu furnizorii unici.

5. Creșterea constantă și pentru totdeauna a sistemului de producție și servicii. Funcționarii publici se gândesc la termenul de „programe” pentru acele servicii pe care le consideră ca o succesiune de operații care au un început și un sfârșit. În sectorul public, acest lucru face ca orice proces sau procedeu, care durează cinci sau mai mulți ani, să necesite managementul calității în sectorul public o revizuire și, poate, o înlocuire. Se repetă același lucru, fără ca cineva să se îngrijească de introducerea îmbunătățirilor.

6. Antrenare. Beneficiarii interni ai administrației publice trebuie să dispună de instrumente adecvate, antrenament și metode pentru îmbunătățirea continuă a calității. Beneficiarii externi trebuie să cunoască în mod adecvat bunurile și serviciile care li se oferă. Aceasta presupune un efort considerabil pentru definirea acestora, efort care de puține ori este finalizat în administrația publică. Același lucru se poate spune despre dezvoltarea instrumentelor statistice necesare controlului.

7. Indicarea și stabilirea calității de lider. Este necesară transformarea culturii organizațiilor publice, prin introducerea noilor procedee ale conducerii bazate pe conduită și pe statistici. Determinarea introducerii acestor metode presupune profunde modificări organizatorice, care afectează neîndoiește multe aspecte ale mărcii juridice în vigoare.

8. Înlăturarea fricii. A se da încredere. Crearea unui climat propice inovației. Este posibil ca frica provoca-

tă de pierderea locului de muncă să provoace pierderi importante în orice organizație. Unii autori de tratate ale gestionării calității totale consideră că această conducere pe baza obiectivelor, a cifrelor și conducerea pe baza rezultatelor au un numitor comun: conducerea care inspiră teama. Angajatul cel mai eficient este cel care este convins că trebuie să facă ceea ce face și ale cărui obiective concordă cu cele ale autorității. Este destul de greu să ne imaginăm cum pot ajunge la această atitudine funcționarii publici, a căror conduită este orânduită uniform de regulamente, încât posibilitățile de inițiativă sunt minime.

9. Ruperea barierelor între departamente. Coordonarea obiectivelor organismelor, departamentelor, grupurilor și stafurilor. Toate persoanele trebuie să cunoască acele cauze speciale ale problemelor; trebuie să se încerce eliminarea competenței distructive între departamente și înlocuirea acestora cu cooperarea și lucrul în echipă.

10. Eliminarea sloganurilor și a îndemnurilor pentru încercarea realizării de către muncitori a unor obiective, precum: „niciun defect”, „creșterea productivității cu 10%” sau „reducerea accidentelor cu 5%”. Nu trebuie să se insiste asupra acestor obiective, pentru că nu stă la îndemâna funcționarilor realizarea lor. Din contra, ceea ce trebuie făcut este a se încerca să se asigure mijloacele necesare pentru obținerea satisfacției de către cetățean/contribuabil, în loc de a se stabili norme cu cerințe tot mai exigente care să nu poată fi îndeplinite niciodată. Se încearcă planificarea pe termen lung, nu pe termen scurt.

11. Schimbarea cotelor de fabricație de către lider: indicarea și stabilirea metodelor pentru îmbunătățire. Eliminarea conducerii pe baza obiectivelor; analiza, în schimb, în fiecare zi mai profund, a proceselor și propunerea îmbunătățirilor corespunzătoare.

12. Eliminarea tuturor barierelor care îi împiedică pe funcționari să se simtă mândri de munca lor. Este necesar să se stabilească mai mult „motivații intrinseci”, decât să se facă controale externe ale lucrului. În administrația publică se încearcă a-l face pe funcționar să se simtă motivat de sarcinile de lucru.

13. Introducerea educației și a îmbunătățirii personale.

14. Acționarea pentru realizarea transformării. Se pare că aplicarea tuturor acestor măsuri ar presupune o modificare a culturii administrației publice. Poate că marea provocare a zilelor noastre constă în întâlnirea administrației cu noi forme organizatorice, precum și cu noi moduri de prestare a serviciilor publice.

Formarea unei culturi în domeniul calității este o condiție esențială pentru îmbunătățirea continuă a calității serviciilor publice, pentru introducerea metodelor și tehnologiilor noi de conducere a calității într-o organizație, printre care se află, în primul rând, managementul calității totale. Specialiștii în domeniul calității au demonstrat că nu tehnologia reprezintă cheia îmbunătățirii continue a calității, ci conducerea, cea care trebuie să schimbe și să formeze o cultură adecvată specificului organizației, pentru a obține performanțe în domeniul calității serviciilor față de cele similare ale concurenței. De aceea conducerea calității a devenit o problemă de maximă importanță pentru administrația publică din Republica Moldova, care solicită metode noi de cercetare a pieței, de proiectare, de control statistic, de organizare și planificare, toate vizând îmbunătățirea calității serviciilor în concordanță cu cerințele clienților.

**Concluzii.** Schimbările referitoare la cultură sunt de durată în cadrul organizațiilor din Republica Moldova, în funcție de existența tradiției și de metodele folosite de către conducerea de la nivelul societății, de la instituțiile statului și până la fiecare organizație. De aceea, formarea unei culturi în domeniul calității – necesitate pentru serviciile publice, nu este posibilă prin adoptarea unei atitudini pasive: „că se realizează de la sine”, ci prin întreprinderea unor activități de sensibilizare și instruire continuă, de motivare a personalului, de realizare a unor structuri organizatorice bine documentate care să aplice o politică a calității în interesul clienților și, implicit, al organizațiilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Antonescu V., Constantin D. Managementul Calității Totale. Oficiu de informare documentară pentru industria construcțiilor de mașini, București, 1993. În: Ilieș, Managementul Calității Totale, Cluj-Napoca, Editura Dacia, 2003, p. 79.

2. Ciurea S., Drăgulănescu N. Managementul calității totale. București: Editura Economică, 1995.

3. Ilieș L. Managementul calității totale. Cluj-Napoca: Editura Dacia, 2003.

4. Moldoveanu G., Dobrin C. Managementul calității în sectorul public. [On-line]: <<http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/carte2.asp?id=24&idb=8>>.

5. Raboca Horia Mihai. Managementul calității. Cluj-Napoca: Editura Accent, 2012.

6. ISO 9000 : 2000. [On-line]: <<http://ecsocman.hse.ru/text/19161096/>>.

# CREȘTEREA PERFORMANȚELOR PRIN KAIZEN INDIVIDUAL ÎN ARMONIE CU MEDIUL ORGANIZAȚIEI

Liliana MÎRZA,  
masterandă, Academia de Administrare Publică

## RÉSUMÉ

*À l'élaboration de cette épreuve je m'ai proposé d'améliorer mes performances en utilisant chaque jour le système Kaizen individuellement, mais aussi contribuer à la promotion de l'amélioration continue de la performance dans notre société. Et le plus important ici est que ces améliorations soit effectuées en harmonie avec l'entreprise et le moyen ou nous évoluons. En utilisant le système Kaizen individuellement, nous avons la possibilité d'obtenir de meilleures conditions de vie et qui, en conséquence, nous fera nous sentir satisfaits et évoluer chaque jour! L'harmonie établie entre l'employé et l'entreprise conditionne la valeur et développe le succès!*

Conceptul Kaizen a pornit de la idee de concentrare asupra îmbunătățirii serviciilor pentru a obține loialitatea clientului. Astfel, spiritul echipei era de a lucra împreună, pentru a putea face fiecare lucru mai bine, de a stabili și ridica standardele pentru servicii.

Strategia Kaizen a fost inventată și aplicată în Japonia de către Masaaki Imai (1986), denumită în limba japoneză Kaizen (*Kai*= schimbare, *zen*= mai bine). „Kaizen” înseamnă îmbunătățirea continuă care implică toată lumea, de la manageri până la muncitori [2]. Kaizen înseamnă o abordare sistematică pentru reducerea diferențelor dintre așteptările clienților și caracteristicile ieșirilor (outputs) proceselor. Japonezii au demonstrat că, deși îmbunătățirile obținute prin aplicarea Kaizen sunt mici la un moment dat, evaluate pe perioade de timp lungi, echivalente cu cele în care au loc schimbările radicale din organizațiile occidentale, rezultatele sunt, cel puțin, egale. În plus, îmbunătățirea obținută prin aplicarea Kaizen se realizează cu un minimum de cheltuieli și se asigură prin participarea întregului personal al organizației.

În filozofia Kaizen, *soluțiile vin invers, de jos în sus*, adică de la angajați (*gemba*) către manager. Angajații au, astfel, un rol esențial în cadrul organizației. Ideea generală este ca fiecare să găsească soluții de îmbunătățire a procesului de lucru și a eficienței personale. Angajații angrenați astfel prin conceptul Kaizen devin conștienți de rolul pe care îl joacă în procesul de îmbunătățire a muncii în companie și devin, implicit, mai responsabili și mai disciplinați. Accentul se pune deci pe **comunicare, motivare și recompensare** [3].

Implementarea conceptului Kaizen nu implică resurse financiare ci, din contra, o minte deschisă, dorința de îmbunătățire și de schimbare/transformare, de observare și de urmărire a datelor statistice ale calității. Prin aplicarea conceptului Kaizen, organizațiile economice ar putea diminua considerabil impactul negativ al actualei crize economice și financiare. Kaizen este sistemul ideal de management pentru organizațiile cu resurse financiare limitate.

Kaizen se practică în fiecare zi și presupune modalități practice de lucru cu multă inteligență, ceea ce duce la îmbunătățirea calității, reducerea costurilor și extinderea limitelor de timp. În Kaizen nu sunt limite în îmbunătățirea continuă. Kaizen presupune riscuri reduse. Și este o strategie puternică accentuată pe schimbare, încurajând micile îmbunătățiri, care, de fapt, sunt mai ușor de realizat. Abordarea Kaizen este una logică (și ceea ce este logic, este ușor de standardizat) și, în același timp, orientat spre oameni (și ceea ce este orientat spre oameni, este și ușor de implementat).

Aspectul cel mai semnificativ îl constituie faptul că prima și principala preocupare înaintea calității produselor o reprezintă **„calitatea” personalului**. Acesta trebuie să fie ajutat să dobândească „conștiința” Kaizen, adică să înțeleagă necesitatea îmbunătățirii continue, astfel încât aceasta să devină o stare de spirit a fiecăruia.

În privința evaluării performanțelor fiecăruia dintre angajații unei organizații, trebuie subliniat un aspect care ține de mentalitatea niponă. Organizațiile japoneze au un așa-numit sistem de angajare pe viață a personalului. Odată angajat de o companie, un japonez se aștepta să lucreze în acel loc până ce atinge vârsta pensionării. Cu toate acestea, evaluarea competențelor și a abilităților personalului este efectuată pe întreaga durată a activității. Masaaki Imai consideră că șeful ierarhic imediat superior este

responsabil de evaluarea performanței subordonaților săi. Iar cele mai importante criterii de evaluare sunt: integritatea caracterului, nivelul calificării profesionale, puterea de angajare în lucru intens, abilități de relaționare socială.

Îmbunătățirea continuă a performanțelor reprezintă unul dintre principiile Managementului Calității Totale (TQM), care constă în implicarea întregului personal, la toate nivelurile și în toate entitățile, în activități de îmbunătățire a capacităților distinctive ale organizației.

La aplicarea Managementului Calității Totale (TQM) se folosește abordarea de echipă care transmite muncitorilor experiența rezolvării problemelor împreună cu colegii lor, iar pe de altă parte, le permite să-și folosească cunoștințele și experiența în cursul eforturilor comune. Nu contează ierarhia, contează valoarea adăugată produsă de inteligența și forța de acțiune ale fiecăruia pentru a crește puterea grupului.

Avantajele Managementului Calității Totale (TQM) [4]:

- îmbunătățirea semnificativă a calității produselor sau serviciilor;
- creșterea satisfacției clienților, ceea ce conduce la vânzări suplimentare;
- micșorare importantă a risipei de resurse;
- creșterea productivității, deoarece personalul folosește timpul mai eficient;
- creșterea pe termen lung a cotei de piață;
- forța de muncă a devenit mai motivată, deoarece angajații își realizează potențialul lor complet;
- concentrarea atenției pe îmbunătățirea continuă.

Aceste avantaje și eforturi cumulate duc la rezultate imense de îmbunătățire și creștere a performanțelor.

Kaizen înseamnă găsirea unor soluții pentru îmbunătățirea performanțelor, soluții care nu presupun costuri sau resurse foarte mari, ci implicarea efectivă personală în dezvoltarea proprie. Este nevoie însă de timp și de o activitate susținută pentru ca fiecare să se convingă și să aplice constant ceea ce a învățat. Schimbarea personală, în consens cu cerințele organizației, dezvoltă abilități și competențe sociale.

La baza strategiei Kaizen individual stau anumite reguli fundamentale, care împreună formează un așa-numit Cod Armonic, iar acestea sunt: [1]

**1. Când fac un lucru, îl fac bine!**

**2. Respect oamenii și natura!**

**3. Gândesc pozitiv, concentrat pe reușită!**

**4. Văd ce e de făcut și rezolv!**

**5. Învăț continuu!**

**6. Sunt în armonie!**

**7. Evoluez, fiind tot mai bun în fiecare zi!**

**Figura 1. Kaizen Individual – 7 reguli fundamentale.**

Sursa. [1]

În esență, aceste reguli constau în următoarele:

**1. Când fac un lucru, îl fac bine:**

- am terminat lucrul, numai dacă rezultatul acestuia îmi place, place și altora și pot fi mândru de el;
- orice schimbare importantă pe care o fac, o încep cu mine și apoi, o continui cu cei din jurul meu;

- întotdeauna duc lucrurile până la capăt.

**2. Respect oamenii și natura:**

- în primul rând, mă respect pe mine, pentru că sunt OM;
- respect pe cel de lângă mine, pentru că este OM;
- respect părinții din care vin și le port recunoștință pentru „darul vieții”;
- respect locul în care trăiesc, muncesc și evoluez;
- respect natura, din care suntem cu toții parte, o îngrijesc pentru a o lăsa la fel urmașilor și chiar mai bine.

**3. Gândesc pozitiv, concentrat pe reușită:**

- fixez idealuri nobile și gândesc pozitiv, pentru a le împlini;
- percep lucrurile în 3 dimensiuni;
- sunt amabil și cooperant în comunicare;
- acționez constructiv și creativ.

**4. Văd ce e de făcut și rezolv:**

- mai întâi, observ și înțeleg obiectiv realitatea lucrului pe care îl am de făcut;
- întotdeauna, rezolv făcând ceea ce este necesar, în ordinea și în timpul potrivit cu scopul fixat.

**5. Învăț continuu:**

- învăț din ceea ce fac bine ceilalți și din greșelile lor;
- învăț din succesele și erorile proprii;
- învăț de la natură adaptarea și flexibilitatea.

**6. Sunt în armonie:**

- mă cunosc pe mine însumi;
- îmi păstrez calmul și echilibrul interior, indiferent de ce se întâmplă cu mine sau cu cei din jur;
- cultiv integritatea totală.

**7. Evoluez, fiind tot mai bun în fiecare zi:**

- îmi fixez ținte curajoase, autodepășindu-mă;
- mă antrenez continuu cu inteligență și perseverență pentru a-mi atinge țintele;
- sunt conștient că performanța înaltă o obțin prin disciplină și consecvență înaltă.

Aceste reguli se aplică prin acțiune într-un mod constructiv și creativ. Iar întrebările ajutătoare sunt: Cum pot să ajut? Cum pot să contribui? Cum pot să îmbunătățesc?

Pentru a aplica Kaizen individual, trebuie să credem în el, apoi să-l aplicăm oriunde și oricând. Toate aceste reguli duc la creșterea performanței individuale, prin autodepășire și automotivare. Putem obține o transformare, prin antrenament perseverent, a unui caracter obișnuit într-un caracter voluntar și performant, a unui caracter puternic și împlinit, pentru a avea succes în timpul de astăzi. Ele pot fi aplicate de către toți, de la mic la mare, indiferent de statutul fiecăruia, fie că persoana este un elev sau un președinte.

Strategia Kaizen este un proces ce se bazează pe principiul *îmbunătățirii treptate, cu „pași mici”*. Această presupune parcurgerea unor etape bine conturate și cu scopuri bine determinate, bazate pe principiul *„Învățare prin acțiune”*, acestea fiind [1]:

**1. Managementul zilnic:**

- a) principiile naturale ale Kaizen individual;
- b) managementul capacităților individuale;
- c) managementul zilnic de armonizare minte-corp;
- d) 5s mental.

**2. Dezvoltarea capacităților mentale și emoționale:**

- a) ciclul PAI individual (Pregătește-Acționează-Învăță);
- b) dezvoltare autocontrol emoțional;
- c) antrenamentul capacității de comunicare;
- d) antrenamentul capacității de învățare;
- e) antrenamentul capacității de rezolvare a problemelor cu viața.

**3. Managementul strategic al dezvoltării:**

- a) definirea valorilor personale;
- b) identificarea misiunii individuale în viață;



- c) planificarea anuală a dezvoltării personale;
- d) planuri anuale, săptămânale, zilnice de implementare.

Aceste etape presupun antrenament sistematic al capacităților personale (fizice, emoționale, mentale și spirituale) pentru dezvoltarea acestora, prin armonie, pentru dezvoltarea individuală și socială, îmbunătățirea și menținerea echilibrului interior, pentru a ajunge la excelență personală.

Kaizen individual presupune efort susținut și autodisciplină și se bazează pe principii de corectitudine și eficiență. În Kaizen e necesar să acceptăm să învățăm unii de la ceilalți.

În Kaizen orice muncă efectuată care nu aduce plusvaloare este inutilă, iar orice cost inutil, orice sursă de pierdere se numește *MUDA*, scopul principal fiind reducerea la maximum a tot ceea ce este *MUDA*. Alte surse de *MUDA* sunt: timpul inutil pierdut în diferite procese, de așteptare, transport, mișcare; neutilizarea întregului potențial al oamenilor; investiții mari în raport cu rezultatele dorite etc.

Filozofia Kaizen presupune faptul că modul nostru de viață de la serviciu sau de familie ar trebui să se concentreze pe eforturi constante de îmbunătățire.

Creșterea performanțelor oamenilor/angajaților conduce la dezvoltarea performanței organizației. În acest fel, obiectivele de dezvoltare personală a angajaților se pot alinia armonios cu cele ale organizației. De asemenea, angajații pot contribui substanțial la sistemul de sugestii pentru îmbunătățirea performanței organizației.

*Azi, să fim mai buni decât ieri!*  
*Mâine, să fim mai buni decât azi!*  
(Institutul Kaizen România)

#### **BIBLIOGRAFIE**

1. Bratu Julien, Codul Armonic. Ghid de automotivare, 2014.
2. Imai Masaaki. Gemba Kaizen, Ed. Finmedia, București, 2013.
3. <<https://www.scribd.com/doc/147335091/STRATEGIA-KAIZEN>>.
4. <<https://ro.wikipedia.org/wiki/TQM>>.

# SPECIFICUL ORGANIZĂRII ȘI GESTIONĂRII INSTITUȚIILOR PREȘCOLARE DIN MUNICIPIUL CHIȘINĂU

**Nina ISTRATI,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In the Republic of Moldova, in preschool education continues the objectives realization of early education centered to child, by applying integrated activities, openness to new trends in educational field. In order to ensure the continuity of educational standards in preschool education from the Republic of Moldova, it is realized by respecting the normative documents and educational policy.*

În Republica Moldova, în învățământul preșcolar continuă realizarea obiectivelor educației timpurii centrate pe copil, prin aplicarea activităților integrate, deschiderea către noile tendințe în domeniul educației. Asigurarea continuității standardelor educaționale în învățământul preșcolar din Republica Moldova se realizează prin respectarea documentelor normative și de politică educațională:

- Concepția dezvoltării educației preșcolare din Republica Moldova, Buletinul informativ, 1997;
- Strategia națională „Educație pentru toți” pe anii 2004-2015, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 410 din 04.05.03;
- Regulamentul instituției de educație preșcolară, (Colegiul Ministerului Educației, Hotărârea nr. 8.5 din 16 decembrie 2010, ordinul ministrului educației nr. 04 din 04 ianuarie 2011);
- Regulamentul instituției de învățământ „Grădinița - școala primară”, (Colegiul Ministerului Educației, Hotărârea nr. 8.7 din 16 decembrie 2010, ordinul ministrului educației nr. 04 din 04 ianuarie 2011);
- Regulamentul cu privire la organizarea obligatorie a pregătirii copiilor către școala de la vârsta de 5 ani (Colegiul Ministerului Educației, Hotărârea nr. 8.7 din 16 decembrie 2010, ordinul ministrului educației nr. 04 din 04 ianuarie 2011);
- Regulament privind organizarea și funcționarea Centrelor Comunitare de Dezvoltare Timpurie a copiilor de 3-6 (7) ani. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 567 din 10.09.09, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 144-147 (3477-3480) din 18.09.09;
- curriculumul educației copiilor de vârstă timpurie și preșcolară (1-7 ani) în Republica Moldova (Ministerul Educației și Tineretului, anul 2008);
- standarde de învățare și dezvoltare pentru copilul de la naștere până la 7 ani, (Ministerul Educației, anul 2010);
- standarde profesionale naționale pentru cadrele didactice din instituțiile de educație timpurie (Ministerul Educației și Tineretului, anul 2010);
- Ghidul cadrelor didactice pentru educație timpurie și preșcolară (Ministerul Educației și Tineretului, anul 2008);
- Ghidul educatorilor „1001 idei pentru o educație timpurie de calitate” (Ministerului Educației, anul 2010).

Începând cu data de 01.09.12 și până în prezent, urmare a procesului de optimizare a rețelei instituțiilor preșcolare, în municipiul Chișinău funcționează 151 instituții preșcolare din cele 156 înregistrate. Cu statut de școală - grădiniță activează 7 instituții de învățământ.

După limba de instruire, tabloul celor 156 instituții de învățământ preșcolar (un centru comunitar în satul Condrița, sectorul Buiucani), înregistrate se prezintă în felul următor: 91 – naționale; 20 – alolingve; 45 – mixte, cu un contingent de 35 993 de copii înscriși pe liste la finele anului de studii, față de 32.890 de copii la finele anului de studii precedent. Potrivit proiectului, în instituțiile de învățământ preșcolar ce funcționează sunt prevăzute 1499 de grupe, dintre care, la capacitate deplină, se utilizează 1.303 grupe sau cu 12 mai multe decât în anul precedent (1.186 grupe). [5] În 2 instituții de învățământ preșcolar din municipiu continuă studierea limbilor minorităților naționale conlocuitoare, inclusiv: în grădinița de copii nr. 68 - studierea tradițiilor și istoriei poporului evreiesc; în grădinița de copii nr.12 - limba de instruire ucraineană.

În scopul integrării sociale a copiilor cu dizabilități, 8 instituții de învățământ preșcolar din municipiu

(nr. 9, 26, 74, 76, 80, 110, 135, 167) funcționează conform statutului sanatorial și special pentru: a) copii frecvent bolnavi; b) copii cu viraj de tuberculoză; c) copii cu patologii ale sistemului nervos; d) copii cu patologii ale văzului.

Instituțiile de învățământ preșcolar nr. 77 și nr. 175 sunt destinate copiilor cu deficiențe în vorbire, în 15 instituții de învățământ preșcolar (nr. 33, 38, 40, 88, 105, 113, 119, 150, 168, 179, 185, 199, 2D, 201D, 210) activează 28 de grupe logopedice, iar grădinițele de copii nr. 7, 9, 64, 67, 80, 98, 110, 175 activează cu program săptămânal de 24 de ore.

În ceea ce privește prestarea serviciilor educaționale contra plată, în instituțiile de învățământ preșcolar, în anul de studii curent numărul ofertelor s-a micșorat de la 87 la 79 de instituții de învățământ preșcolar. Este necesar de remarcat faptul că în prezent instituțiile de învățământ preșcolar beneficiază de un șir de servicii educaționale cu impact pozitiv asupra modernizării învățământului preșcolar din municipiu, și anume: *studierea limbilor moderne* (grădinițele de copii nr. 136, 216 și nr.199); *coreografie* (grădinițele de copii nr.136, 199 și nr. 225); *taekwan-do* (grădinițele de copii nr.136, 194; 199 și nr. 225); *computerul* (grădinițele de copii nr.136, 199 și nr. 225);

În instituțiile de învățământ preșcolar prioritare sunt următoarele chestiuni: întremarea sănătății copiilor prin organizarea alimentației, activităților de cultură fizică, trierea matinală corectă a copiilor, depistarea precoce a infecțiilor, respectarea normelor sanitaro-igienice, controlul medical al copiilor etc.

Alimentația este unul dintre cei mai importanți factori ce influențează sănătatea, nivelul de dezvoltare fizică și psihică a copiilor. Conform Deciziei Consiliului municipal Chișinău nr. 3/4 din 02.04.13, un bon de plată pentru alimentația pe zi pentru un copil constituie:

- pentru instituțiile de învățământ de tip general constituie 16,95 lei (11,30 lei din contul mijloacelor financiare bugetare, 5,65 lei din contul părinților);
- pentru instituțiile de învățământ de tip general cu regim de 24 ore – 19,95 lei (13,30 lei din contul mijloacelor financiare bugetare și 6,65 lei din cont special);
- pentru instituțiile de învățământ de tip special și grupe sanatoriale (12-24 ore) – 28,00 lei din contul mijloacelor financiare bugetare;
- pentru copiii contaminați cu tuberculoză – 28,00 lei din mijloace financiare bugetare;
- pentru copiii cu dizabilități mintale și fizice cu divers regim de activitate 28,00 lei din contul mijloacelor financiare bugetare.

La nivelul fiecărei unități de învățământ preșcolar și al fiecărui cadru didactic, o importanță majoră s-a acordat stimulării și monitorizării participării copiilor cu vârste între 3 și 6/7 ani la programul oferit de grădinițe. Acestui aspect i-a fost acordată o atenție deosebită. Așadar, în contextul celor expuse, constatăm că absenteismul alimentează insuccesul școlar și conduce, implicit la abandon, și/sau părăsire timpurie a școlii, este oportun să optăm pentru o măsură care s-a dovedit deja a fi eficientă: aceea a încurajării înscrierii și a participării copilului, cât mai de timpuriu, la programele educaționale, într-un sistem organizat, în grădiniță sau centru comunitar. Pentru asigurarea accesului la educație, aceasta se referă îndeosebi la grupurile de copii dezavantajate și promovarea educației incluzive.

Direct legate de reducerea absenteismului și de încurajarea participării școlare sunt și aspectele ce țin de calitatea mediului educațional și cea a procesului de predare-învățare-evaluare care au fost monitorizate atât de inspectorii responsabili de învățământul preșcolar, cât și de cadrele manageriale.

Cu referire la aspectul pregătirii copiilor către școală, în contextul prevederilor Legii Învățământului, instituțiile de învățământ preșcolar au întreprins anumite acțiuni concrete pentru instituționalizarea copiilor de 5-7 ani în grădinițe, inclusiv: recensământul copiilor înregistrați în microsectoare; vizite la domiciliu; conlucrarea cu Oficiul Stării Civile și Asociațiile Medicale Teritoriale din sectoare, direcțiile protecției copilului din sectoarele municipiului.

Conform datelor existente, în municipiu sunt înregistrați circa 51.065 de copii de 0-7 ani și sunt înscriși pe liste în instituțiile de învățământ preșcolar 35.995 de copii de vârsta de 2-7 ani, dintre care 13.765 copii sunt de vârsta de 5-7 ani. La 1 septembrie 2015, au fost școlarizați 6.529 de copii. La 01.09.2015, au pleca la școală circa 6.956 care au atins vârsta de 7 ani. [3]

Problema în cauză s-a aflat permanent în atenția serviciului management preșcolar, punând în discuție acest fenomen la ședințele organizate pentru managerii principali din instituțiile de învățământ preșcolar de către DGETS și DETS din sectoare. La fel, în instituțiile de învățământ preșcolar sunt realizate

controale tematice cum sunt: „Evaluarea nivelului de pregătire al instituțiilor de învățământ preșcolar către noul an de studii 2014-2015”; „Educația cognitivă a copiilor preșcolari prin prisma activităților integrate”; „Monitorizarea respectării actelor normative ce reglementează activitatea instituției preșcolare”; „Evaluarea competențelor profesionale ale cadrelor didactice, în baza standardelor profesionale – instrument de sporire a calităților profesionale”; tematic „Evaluarea copiilor cu vârsta de 3-7 ani în baza standardelor de învățare și dezvoltare a copiilor preșcolari - modalitate de stabilire a deprinderilor, aptitudinilor și cunoștințelor acestora.” Rezultatele controalelor tematice au fost puse în discuție la ședințele organizate cu managerii instituțiilor de învățământ preșcolar din municipiu și la ședințele Consiliului de Administrație.

Colectivele didactice, echipele manageriale ale acestor instituții au dat dovadă de o pregătire bună. În scopul determinării nivelului de realizare al atribuțiilor funcționale de către echipa managerială din instituțiile nominalizate, membrii comisiei au studiat documentația ce ține de activitatea instituțiilor de învățământ preșcolar, planurile de activitate ale instituțiilor pentru ultimii 5 ani, procesele-verbale ale ședințelor consiliilor pedagogice, actele și notele informative ale controalelor interne (tematice, frontale), procesele-verbale ale ședințelor consiliului de administrație din instituția preșcolară, asistențele la activități, momentelor de regim ale managerului principal și metodistului grădiniței de copii. [4]

În urma examinării planului de activitate al instituțiilor evaluate s-a atestat că acesta este întocmit în temeiul analizei ample a planului de activitate pentru anul precedent în baza chestionării cadrelor didactice, ținându-se cont de obiectivele prioritare ale DGETS. Experiența managerială a instituțiilor evaluate va fi reflectată în anul de studii următor prin intermediul seminarelor instructiv-metodice și a reuniunilor metodice. În planul de activitate al instituțiilor sunt preconizate controale tematice operative, speciale ce vizează respectarea normelor sanitaro-igienice, perfectarea documentației în grupe, respectarea regimului zilei, formarea calităților motrice, realizarea obiectivelor curriculare.

La un nivel înalt și cu un randament sporit au fost desfășurate Școlile experienței avansate în două etape, al treilea an consecutiv (noiembrie - aprilie), în instituțiile de învățământ preșcolar nr. 99, nr. 194, nr. 199, nr. 201, nr. 225 cu genericul „Dezvoltarea fizică a copiilor preșcolari,” care au contribuit la dezvoltarea abilităților profesionale ale managerilor preșcolari, au condus la perfecționarea măiestriei pedagogice a cadrelor didactice cu funcție de conducere.

Pentru anul de studii 2015-2016 urmează să fie realizate următoarele **obiective**:

- sporirea accesului și îmbunătățirea calității îngrijirii și educației timpurii și preșcolare din perspectiva tratării ei ca pregătire pentru viață și instruire în școală;
- extinderea serviciilor de educație a copiilor de vârstă timpurie și preșcolară;
- extinderea calității serviciilor de educație timpurie și preșcolară;
- asigurarea metodică-didactică și tehnico-materială a instituțiilor de învățământ preșcolar;
- asigurarea juridico-normativă a funcționării sistemului de educație preșcolară;
- implementarea standardelor de stat și a noului curriculum pentru vârsta de 1-7 ani în învățământul preșcolar din Republica Moldova;
- asigurarea continuității și coerenței între educația preșcolară și învățământul primar;
- asigurarea condițiilor economico-financiare pentru pregătirea obligatorie către școală a copiilor de la vârsta de 5 ani conform Legii învățământului din Republica Moldova.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Baci S. Managementul instituției școlare. Ghid de formare profesională a cadrelor didactice. Chișinău: Știința, 2007.
2. Codul educației al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 319-324, 24.10.2014.
3. Planul național de acțiuni pentru implementarea reformei structurale în educație. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 113, 12.07.2011, art. 552.
4. Raport comun cu privire la realizarea Strategiei și a Planului consolidat de acțiuni 2011-2015 în sectorul educației. Chișinău, 2014.
5. Strategia consolidată de dezvoltare a învățământului pentru anii 2011-2015./ Aprobata prin Ordinul ministrului educației nr. 849 din 29.11.2010.
6. Planul consolidat de acțiuni pentru sectorul educației (2011-2015)./ Aprobata prin Ordinul ministrului educației nr. 849 din 29.11.2010.

## EXPERIENȚA INTERNAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL PARTENERIATULUI PUBLIC-PRIVAT ÎN SĂNĂTATE

**Iulian OLTU,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică,  
director al Instituției Medico-Sanitare Publice  
Spitalul dermatologic și maladii comunicabile*

### SUMMARY

*The public-private partnership, which involves the government, private sector and civil society, is recognized internationally as a solution for any type of social problems - healthcare, education, social protection, etc.*

*Taking into account that the health expenses increases from year to year, institutional and functional capacity of state is far exceeded of needs. Thus, providing population with health quality services is unsatisfactory, that's why is actual and welcome to create PPP in medical services.*

Sectorul privat este implicat în furnizarea serviciilor publice timp îndelungat, însă, introducerea parteneriatului public-privat (PPP) la începutul anilor '90 a determinat apariția unui concept de furnizare a serviciilor publice care a redefinit rolurile, atât ale sectorului public, cât și ale celui privat. Guvernele au introdus PPP din mai multe motive, dintre care menționăm: [2, p. 35]

a) creșterea valorii banilor în tranzacțiile ce vizează furnizarea serviciilor publice;

b) PPP a reușit să obțină finanțe private pentru furnizarea serviciilor publice.

Ca urmare a rezultatelor PPP în Regatul Unit, Europa a îmbrățișat, în mare parte, ideea PPP ca model de furnizare a serviciilor publice. PPP în sănătate a înregistrat, într-un timp scurt, succese mari în Spania, Franța și Germania, unde au existat grupuri de operatori privați cărora li s-a încredințat gestiunea serviciilor pe timp îndelungat și care au fost recunoscuți timp de foarte mulți ani ca parte importantă a mediului economic. PPP este un instrument utilizat cu succes în domeniul sănătății și în țările în curs de dezvoltare, exemplu, în acest sens, fiind Chile, Venezuela, India, Zimbabwe, Kazakhstan și Kyrgyzstan. Creșterea numărului PPP în sectorul de sănătate permite dezvoltarea unei baze considerabile de experiențe internaționale în proiectarea tranzacțiilor PPP. [2, p. 68]

În continuare, vom prezenta câteva experiențe de PPP în sănătate pentru diferite tipuri de servicii clinice și nonclinice.

**1. Serviciul ambulatoriu de dializă din România** [3]. Creșterea cererii pentru serviciile de dializă a impus identificarea noilor soluții pentru finanțarea, modernizarea infrastructurii și creșterea calității serviciilor.

Guvernul a transferat în gestiunea operatorilor privați prin intermediul unui tender public, pentru o perioadă inițială de patru ani, 8 centre ambulatorii de dializă din țară, care acoperă 25% din pacienții cu dializă la nivel național.

Tranzacția PPP prevedea managementul centrelor, precum și modernizarea și extinderea centrelor de dializă. Instituțiile private și-au asumat întreaga responsabilitate privind reînnoirea echipamentului (în decurs de 90 zile), renovarea și modernizarea unităților (în decurs de 18 luni), exploatarea și întreținerea echipamentului, angajarea și instruirea personalului transferat, furnizarea tuturor serviciilor.

Ministerul Sănătății, în baza unui studiu privind prețurile la nivel regional, a stabilit o taxă fixă de 110 EUR pentru fiecare tratament de hemodializă și o taxă anuală de 11.000 EUR pentru fiecare pacient cu dializă peritoneală.

Ministerul Sănătății a instituit raportarea lunară obligatorie și inspectarea regulată a centrelor. Obligațiile contractuale prevăd acordarea serviciilor complete, existența standardelor de calitate în îngrijirea pacienților, personal medical cu înaltă calificare, instruire continuă și standarde de certificare a personalului.

Implementarea normelor și standardelor noi în domeniul dializei, în conformitate cu standardele Uniunii Europene. Opțiunea de prelungire a contractului, pentru o perioadă de trei ani, prevedea construcția

noilor centre necesare pentru a asigura creșterea capacității serviciului, reducerea listelor de așteptare și îmbunătățirea accesului prin înlăturarea barierelor geografice.

A fost înregistrată o eficiență economică semnificativă în raport cu spitalele publice, iar economiile Casei Naționale de Asigurări în Sănătate sunt estimate la 4 milioane EUR. Procentul de clinici care se conformează standardelor naționale pentru realizarea testelor diagnostice pentru sânge a crescut de la 50-63% la 100%. [3]

Calitatea serviciilor și gradul de satisfacție a pacienților au crescut ca urmare a costurilor mai mici, noilor standarde implementate, dotării adecvate cu echipament și managementului performant.

**2. Serviciul regional de sterilizare în Vorarlberg, Austria.** Înființarea unei noi companii responsabile de sterilizarea echipamentului medical a trei spitale regionale, în care cota de participare a partenerului public este de 51%, iar a partenerului privat – 49%.

În scopul atingerii obiectivelor privind calitatea, siguranța și sustenabilitatea financiară s-a optat pentru echiparea unei noi locații, în defavoarea modernizării unităților de sterilizare a celor 3 spitale.

Reducerea costurilor este estimată la 2 milioane EUR din contul realizării unui serviciu de sterilizare comun. Volumul suplimentar al afacerilor externe se așteaptă să reducă costul pentru fiecare casoletă cu 27%, în următorii 8 ani, și să genereze economii de 1 milion EUR pe an. [1, p. 45]

**3. Portalul național de e-Sănătate, Danemarca.** Realizarea unui parteneriat public-privat în domeniul de e-sănătate care ar asigura accesarea registrelor electronice de sănătate (EHR), comunicarea electronică dintre consumatorii de servicii de sănătate și lucrătorii medicali, etc.

Rezultatele au constatat în extinderea sistemului informațional integrat în sănătate și reducerea costurilor aferente: 2.30 EUR economie pentru fiecare comunicare dintre instituția medicală și compania de asigurări; 66% reducere la convorbirile telefonice ale spitalului; 50 minute pe zi economisite în practica medicală; 100% prescripții transmise electronic către farmacii; 97% din rezultatele investigațiilor de laborator transferate electronic; 84% extrase de externare transmise electronic la oficiile medicilor de familie. [1, p. 55]

**4. PPP la spitalul Berlin Buch, Germania.** În 2001, Helios-Kliniken, cel de al doilea spital privat din Germania ca mărime, a semnat un contract de PPP de tip BOO (construcție-posesie-operare) pentru spitalul Berlin-Buch. În baza contractului de concesiune, Helios-Kliniken a preluat licența spitalului, activele și pasivele unităților existente (24 clinici și 6 institute de cercetare, 167 clădiri și 1.100 paturi). [1, p. 67]

Spitalul își păstrează statutul de instituție cu activitate didactică și de cercetare, iar conform contractului, cercetarea și instruirea vor fi finanțate de stat și se vor afla în administrarea Universității Charité. Managementul personalului instituției a revenit în sarcina operatorului, cu înghețarea reducerilor de personal pentru o perioadă de patru ani. Calitatea serviciilor este asigurată prin intermediul supravegherii guvernamentale, Rapoartelor Medicale Anuale și DRG.

În baza aceluiași nivel de finanțare, s-a înregistrat creșterea volumului de pacienți. Eficiența operațională a determinat scăderea costurilor de personal cu peste 10%, păstrând numărul de personal la același nivel.

Costurile implicate în parteneriatul public-privat sunt deseori subapreciate, iar, în acest sens, prezentăm câteva tranzacții PPP care s-au confruntat cu probleme financiare serioase.

**5. Spitalul Alzira, Valencia, Spania.** În 1999, un consorțiu format din companii de asigurări, bănci și companii de construcții a semnat cu administrația publică regională un contract PPP pentru construcția unui spital. Spitalul a înregistrat niveluri înalte în ceea ce privește standardele de performanță, însă a suferit dezechilibre semnificative în raporturile de muncă. Evaluările au evidențiat finanțarea nesustenabilă a proiectului, fapt ce a necesitat un acord de refinanțare. [4]

**6. Campusul Medical din Paddington, Londra, Anglia.** PPP a fost selectat ca mecanism de consolidare a spitalelor din vestul Londrei. Inițial, contractul a fost estimat la 300 milioane £ pentru o perioadă de șase ani. Reevaluarea bugetului proiectului, în momentul falimentării schemei financiare inițiale, a stabilit costurile la 894 milioane £ și o prelungire pentru încă 7 ani. Proiectarea tranzacției eșuate a costat 15 milioane £. Raportul oficial a evidențiat neclarități semnificative ce țin de responsabilitățile părților, precum și eșecul partenerului public în susținerea efectivă a proiectului. [4]

**7. Spitalul Regional La Trobe, Melbourne, Australia.** Guvernul statului Victoria a încheiat cu o companie privată un contract PPP, pe un termen de 20 de ani, privind construcția spitalului regional La Tro-



be care să înlocuiască activitatea unor spitale publice vechi. În 1999, spitalul a înregistrat pierderi de 6 milioane AUD, iar proiecțiile economice demonstau pierderi continue. Concluziile rapoartelor oficiale ale Ministerul Sănătății din statul Victoria au vizat pierderi financiare masive, situație care a determinat incapacitatea spitalului de a garanta calitatea serviciilor. [5]

**În concluzie**, putem menționa că, Parteneriatul public-privat ce implică guvernul, sectorul privat și societatea civilă, este recunoscut la nivel internațional ca o soluție pentru problemele sociale de orice tip – îngrijire medicală, educație, protecție socială și alte domenii.

În condițiile în care cheltuielile pentru sănătate cresc de la an la an, capacitatea instituțională și funcțională a statului este cu mult depășită de necesități. Astfel, asigurarea populației cu servicii calitative de sănătate este nesatisfăcătoare, de aceea este binevenită și actuală crearea PPP în prestarea serviciilor medicale, inclusiv în Republica Moldova.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Aletti P, Bey P. Recommendations for a Quality Assurance Programme in External Radiotherapy. ESTRO, Brussel, 1995, p. 45, p. 55, p. 67.

2. Andrei Micineanu, Iurie Malanciuc. Politicile în domeniul Parteneriatului Public Privat în sănătate. În: „Monitorul Social,” nr. 9, august 2011, p. 35, p. 68.

3. Codrina Mihaela. Aspecte teoretico-practice privind parteneriatul public-privat în Uniunea Europeană./ Senatul României – Departamentul Legislativ București, România. [On-line]: <[www.ugb.ro/.../11\\_Parteneriatul\\_public-privat\\_in\\_UEMihaela\\_LevaiRO](http://www.ugb.ro/.../11_Parteneriatul_public-privat_in_UEMihaela_LevaiRO)> (accesat la 15.03.2016).

4. Guidelines for Public Private Partnerships for Infrastructure Development. United Nations Economic Commission for Europe, conform site-ului <[www.unece.org](http://www.unece.org)>.

5. Leer J., Mckenzie A., Scalliet P., Thwaites D. Practical Guidelines for the Implementation of a Quality System in Radiotherapy.// ESTRO, Brussel, 1998.

# SPECIFICUL REALIZĂRII PROCESULUI DE EVALUARE A PERFORMANTELOR PROFESIONALE ÎN GERMANIA

Igor TOFAN,  
masterand, Academia de Administrare Publică,  
consultant, Secția securitate în muncă,  
Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei

## SUMMARY

*The Germany is a federal republic formed by lands with polycentric structure. The performance evaluation in Germany is used as an important element in human resource decisions. Evaluation is obligatory for almost all the employees and is conducted under the form of meetings with immediate superior, as well as obtaining feedback once in 2 years. It is used a number of features and are taken a series of measures to performance evaluation, as quality and actuality of results and improving competences and personal skills.*

Germania este o republică federală formată din landuri cu o structură policentrică. Administrația germană are trei niveluri: federal, land și local. Fiecare nivel având o autonomie recunoscută, autogovernarea locală fiind o caracteristică a statului german.

Serviciile publice sunt realizate de funcționari publici de carieră (Beamte), funcționari contractuali (Angestellte) și alți angajați (Arbaiter) de pe toate nivelurile administrației. Statutul unui Beamte este stabilit de legile publice, în timp ce acela al unui Angestellte sau Arbaiter este stabilit prin încheierea unui contract individual potrivit legii private. Statutul general al unui Beamte este reglementat la toate nivelurile guvernamentale de către legislația federală, în timp ce acela al unui Angestellte sau Arbaiter are la bază un contract colectiv încheiat în urma negocierilor între sindicate și reprezentanții celor trei niveluri ale administrației. În Germania doar 7% din angajați în companiile mici cu angajați mai puțin de 5 persoane sunt supuși evaluării, în comparație cu 50% din companiile cu mai mult de 2 mii de angajați [3]. Folosirea evaluării performanțelor variază substanțial în funcție de sectorul industrial și tipul funcției.

În Germania evaluarea performanțelor este mai mult aplicabilă pentru companiile din serviciul financiar și mai puțin folosit pentru construcții și agricultură. Sistemul de evaluare trebuie să fie aprobat de către Consiliul pentru lucrări și dacă nu s-a ajuns la un numitor comun, un mediator va fi aprobat pentru a se ajunge la consens între părți. Acestea pot conduce la un sistem care este inefectiv și performanță slabă. [2, p. 56]

Pentru a înțelege mai bine caracteristicile managementului de resurse umane în Germania, și în special, cele legate de evaluarea performanțelor profesionale vom analiza câteva aspecte, și anume: [1, p. 89]

**1. Evaluarea performanței** în Germania se folosește ca un element important în deciziile resurselor umane. Evaluarea este obligatorie pentru aproape toți angajații și este efectuată sub forma întâlnirilor cu superiorul imediat, precum și obținerea feedback-ului odată la 2 ani. La evaluarea performanțelor se folosesc o serie de criterii și sunt întreprinse o serie de măsuri, ca actualitatea și calitatea rezultatelor, îmbunătățirea competențelor și a aptitudinilor personale. Evaluarea este de o importanță deosebită pentru avansarea în carieră și reînnoirea contractelor în sectorul public, și mai puțin importantă pentru remunerare.

**2. Plățile salariale.** În Germania încă se folosește pe larg și evaluarea în baza de bonus. Salariul de bază și bonusurile pentru angajații publici sunt stabilite în baza unui acord pentru întregul guvern federal printr-un cadru colectiv de negociere. Plata nu este indexată cu alte variabile și este revăzută o dată la 2 ani. În general, remunerarea funcționarului public este ajustată în baza unui acord atins pentru angajații publici. Performanța, experiența relevantă și calificarea sunt cele mai importante determinative în stabilirea salariului de bază pentru toate nivelurile, la fel este relevant și conținutul fișei de post. Plata pe bază de vechime în muncă nu mai este folosită.

**3. Promovarea** în Germania are un rol important pentru întreaga organizație. Pentru a fi promovați, angajații din cadrul companiilor trebuie să întrunească cerințele pentru educație și să treacă o testare. Iar

posturile vacante se plasează pe o listă transparentă care este accesibilă pentru toți. Serviciul de resurse umane trebuie să aleagă candidații de pe lista scurtă, care, de regulă, sunt evaluați de către centrele de evaluare.

**4. Instruirea** pe durata unei săptămâni este caracteristică pentru toți funcționarii publici. De regulă, un angajat este instruit, în medie, 1-3 zile pe an.

Germania folosește o practică aparte a managementului resurselor umane pentru funcționarii publici. Managerii seniori sunt selectați prin intermediul examinării competitive. Funcționarii publici nu au dreptul legal la negocieri colective, deși sindicatele sunt acceptate să participe la dezvoltarea regulilor care conduc legal funcționarii publici. După lege, consultările cu sindicatele sunt obligatorii pentru stabilirea salariului de bază și bonusurilor, care se negociază. Sindicatele sunt consultate, după dorință, referitor la astfel de întrebări cum ar fi condițiile de muncă, angajare, oportunități egale, instruire și conduită.

Însă Germania se confruntă și cu câteva provocări din cauza că timp de peste 10 ani, mai mult de 1 milion de angajați federali și de stat vor ajunge la vârsta de pensionare și vor pleca din sistemul public. Schimbările demografice vor conduce la lipsa de cadre calificate. Din aceste considerente, recrutarea, instruirea și reținerea angajaților au devenit priorități semnificative.

Dacă încercăm să facem o analiză a caracteristicilor tipice ale managerilor germani, atunci putem spune că: [5, p. 41]

- recrutarea managerilor se face din personalul funcțional al organizației;
- pregătirea managerilor urmărește a dezvolta modalitatea de gândire și acțiune, a aptitudinilor și atitudinilor, astfel, încât să rezolve orice situație de criză, indiferent de nivelul ierarhic;
- sunt profesioniști în adevăratul sens al cuvântului, explicația derivând din faptul că în procesul de pregătire se pune accentul pe cunoștințele de specialitate și nu pe o pregătire cu caracter general;
- practica unui management interactiv și în relațiile cu subordonații mizează pe sentimentul de încredere reciprocă, iar față de organizație manifestă o totală loialitate;
- ca metodă, cea mai des întâlnită, este managementul bazat pe rezultate;
- la elaborarea strategiilor pe termen lung sunt atrași numeroși angajați, se face evaluarea costurilor viitoare dar și caracterizarea serviciilor și obligațiilor, urmărindu-se garanția succesului, dar și stimularea creativității și performanțelor individuale;
- dinamica modificărilor extrem de rapide din interiorul și din afara organizației a favorizat în activitățile productive promovarea a ceea ce numesc germanii specializarea flexibilă.

La fel, Germania întâmpină anumite probleme legale în ceea ce privește eliberarea din funcție a angajaților în baza de performanță slabă, și anume: [6, p. 221]

1. În cazul în care compania are consiliul de lucru, toate demiterile în baza revizuirii evaluării performanțelor are loc doar în urma aprobării consiliului. Însă, în cazul existenței acestui consiliu, demiterea angajatului se face mai greu, fiindcă consiliul încearcă să apere angajații.

2. Totuși ei pot fi demisi dacă angajatorul poate să dovedească că performanța acestui angajat este mult mai slabă decât cea planificată la momentul angajării. Însă aceasta implică foarte multe formalități, explicații, care nu întotdeauna sunt acceptate. Din aceste considerente, angajatorul încearcă să găsească alte căi pentru a demite angajatul.

3. În cazul aplicabilității actului împotriva concedierii ilegale în cadrul companiei, atunci angajatorul poate demite angajatul doar în conformitate cu prevederile legale, care spun că angajații pot fi demisi doar în 3 cazuri, și anume: abateri de comportament, performanță rea sau din motive de business. Actul este aplicabil doar dacă compania are mai mult de 10 angajați, iar angajatul are mai mult de 6 luni de activitate în cadrul companiei. În cazul în care acest act nu se aplică, angajatorul poate concedia angajatul fără nicio justificare. Însă sunt și excepții când, în conformitate cu acest act nu pot fi demise, de exemplu, femeile însărcinate, persoanele aflate în concediu de maternitate, persoanele cu dezabilități.

În conformitate cu legile germane, angajații sunt obligați să arate performanțe doar până la un standard mediu. Aceștia nu trebuie să ajungă neapărat la rezultate de top. Astfel, angajatorul trebuie să poată dovedi de fiecare dată că angajatul este sub nivelul mediu de performanță și trebuie să poată dovedi că activitatea acestuia este permanentă. Însă este dificil de a putea demonstra nivelul sub mediu al angajatului, de aceea unele companii stabilesc că dacă angajatul performează mai puțin de 30% sau 50%, atunci acesta este considerat sub nivelul mediu de performanță. Însă și în această situație angajatorul poate să

încerce să dovedească ca alți angajați au lucrat peste program pentru a putea atinge obiectivele propuse sau altor angajați li s-au propus activități adăugătoare, iar el n-a beneficiat de aceste responsabilități [4]. La fel, angajatorul trebuie să dovedească că angajatul a beneficiat de timp pentru a-și îmbunătăți performanța acordându-i instrucțiuni de lucru și a monitorizat angajatul pentru a verifica performanța acestuia. De aceea, în cele mai multe cazuri, angajatorul nu concediază angajatul în bază de evaluare de performanță slabă, ci încearcă să găsească alte posibilități de concediere sau încearcă să ajungă la un numitor comun cu angajatul.

Un alt aspect al evaluării performanței îl constituie protejarea datelor de evaluare a performanțelor. În cazul în care angajatorul a setat ca evaluarea performanțelor să fie computerizată, atunci în acest caz trebuie să fie luată în considerare legea germană, care spune că angajatul trebuie să dea acceptul pentru a transfera informația.

Putem concluziona că în cadrul instituțiilor publice din Germania evaluarea performanțelor este efectuată în conformitate cu un formular simplu, la prima vedere, dar care cuprinde cele mai importante aspecte necesare a fi prezente în cadrul unei instituții, care vrea să facă o analiză a activității anuale a angajaților săi, precum și posibilitatea de a avansa în carieră prin stabilirea de responsabilități noi și instruirii dorite.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Aubrey C. Managementul performanței. Iași: Ed. Polirom, 2007, p. 89.
2. Cojocaru S., Tofan T., Butnaru V. (et al.) Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova. Ch.: AAP, 2014, p. 127.
3. <<http://www.investopedia.com/terms/p/performance-appraisal.asp>> (accesat la 4 aprilie 2016).
4. <<http://www.qreferat.com/referate/comunicare/Performanta-si-Evaluare-a-resu318.php>> (accesat la 5 aprilie 2016).
5. Mathis R. Managementul resurselor umane. Ed. Economică 1997, p. 41.
6. Morar D., Eliade S. Managementul resurselor umane. C.-N.: Ed. U.T.PRES, 2006, p. 221.

## ESENȚA ȘI FUNCȚIILE CULTURII ORGANIZAȚIONALE

**Vasile TOMUZ,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică,*  
*vicedirector medical, Instituția Medico-Sanitară Publică*  
*Institutul Mamei și Copilului*

### SUMMARY

*Organizational culture is a complex notion, which characterizes, culturally, a specific organization. As it is known, the economic organizations exist in order to produce goods material and offer services for customers. The organization can't function only on the basis of technologies and managerial hierarchy. People work within the organization that involve relations between them, relatives that they accumulate and apply, myths that they generate, values that they join and propose as reference in relation with the world around them.*

Cultura organizațională reprezintă o noțiune complexă, ce caracterizează din punct de vedere cultural o anumită organizație. După cum se știe, organizațiile economice există pentru a produce bunuri materiale și a oferi servicii clienților. Organizația nu poate funcționa însă doar în baza tehnologiilor și a ierarhiei manageriale. În cadrul organizației activează oameni, ceea ce presupune relații între ei, cunoștințe pe care aceștia le acumulează și le aplică, mituri pe care le generează, valori la care aderă și pe care le propun ca referință în relațiile cu lumea din jur. Fiecare organizație reprezintă atât un univers structural și tehnologic, cât și un univers cultural. Așadar, există două universuri pe cât de distincte, pe atât de complementare: unul tehnologic în constituire și raționalist în orientare și altul – uman în constituire și cultural în orientare. O organizație se caracterizează printr-un sistem de valori care alcătuiesc „profilul cultural” al acesteia. Fiecare organizație este fondată pentru realizarea unui anumit scop, acțiunea umană fiind orientată spre un scop bine definit. Scopurile au prioritate în fața celorlalte componente ale organizației, întrucât doar prin raportare la ele se proiectează structura organizației. Ele sunt considerate fundamentul activităților de muncă, respectiv al responsabilităților asociate sarcinilor concrete de muncă. [1, p. 67]

Pe lângă valorile care determină funcționarea organizației economice, din cultura organizațională fac parte valorile și normele comportamentale. Valorile reprezintă soluții comune ale membrilor organizației respective la problemele existențiale și determină comportamentul lor social. Pe baza acestor valori se definesc regulile vieții sociale, normele de comportament, în raport cu acestea se formează atitudinile.

Adesea, managerii apreciază astfel de calități ca devotamentul personal, conformismul. Disciplina, responsabilitatea, stabilitatea sunt valori ce caracterizează aspectul conservativ al activității organizaționale. Însă pentru a supraviețui într-un mediu în continuă schimbare, organizațiile au nevoie de implementare a inovațiilor, de schimbare a structurii, tehnologiilor, relațiilor de producție, ceea ce înseamnă că inovația, inițiativa, creativitatea sunt valori importante orientate spre transformarea organizațională. Cele mai eficiente companii din lume creează un nou tip de cultură, centrat pe anumite valori și mituri, pe succesul individual și cel al companiei, pe competiția internă și recompensarea succesului.

O componentă a culturii organizației este cunoașterea, care reprezintă sistemul de cunoștințe și abilități pe care le folosesc indivizii pentru a-și rezolva problemele cu care se confruntă. Ea include atât teoriile, cât și practicile, regulile cotidiene și indicațiile pentru acțiune.

Modelele cognitive stau la baza acțiunilor indivizilor. Procesul de dobândire a cunoștințelor este un proces lent, care evoluează în timp și care are atât o dimensiune individuală, cât și una colectivă. Informația existentă într-o organizație este stocată în memoria, experiența, talentele, abilitățile individuale ale angajaților. Organizațiile moderne recunosc rolul cunoștințelor în obținerea succesului, de aceea tot mai mult se preocupă de depistarea și menținerea persoanelor talentate, competente. Succesul activității depinde de capacitatea de combinare a abilităților, competențelor și talentelor persoanelor deținătoare de cunoaștere. Cunoașterea colectivă constă din rețelele de relații care se stabilesc între persoane, regulile, normele și valorile împărtășite de membrii colectivului și nu reprezintă o simplă însumare a informației deținute de indivizi. [2, p. 17]

Analizând cultura organizațională ca un proces, etapele principale ale căruia sunt: obținerea rezultatului, modul de activitate și evaluarea rezultatului obținut, acestea, fără îndoială, vor avea specificul lor. Ca metodă de activitate, în acest caz, se evidențiază cele mai acceptabile tehnologii: de producție, sociale, manageriale, financiare, informaționale etc., alese din multitudinea celor existente. De fiecare dată, atunci când sunt obținute anumite rezultate în baza acestor tehnologii, ele sunt supuse evaluării, după care se schimbă tehnologia organizațională aleasă anterior. În activitatea organizațională, tehnologia poate fi schimbată de către o persoană sau de grupul uman în baza unui anumit sistem individual de cunoaștere și a unui sistem de valori. În cursul desfășurării acestui proces ciclic are loc interacțiunea dintre tehnologia organizațională și sistemul de valori împărtășit de către indivizi.

Tehnologia se referă la modul în care lucrează organizația pentru a ajunge la realizarea produsului finit. Acest sens instrumental de raportare la tehnologie implică două aspecte: uneltele și tehnicile folosite într-o organizație pentru scopuri productive și cunoașterea necesară pentru utilizarea acestora. Cu cât gradul de elaborare tehnică a instrumentelor este mai înalt, cu atât crește nevoia de cunoaștere pentru utilizarea acestora. Relațiile dintre structura organizațională și tehnologie sunt mai complexe decât au fost explicate de teoreticienii abordării raționaliste, ceea ce presupune că analiza lor nu poate fi realizată în afara considerării contextului social mai larg, a forțelor instituționale ce modelează organizația.

Valorile culturii organizaționale, întrucât sunt în cunoștințele și capacitățile personalului devin o parte din tehnologiile managementului.

În structura relațiilor sociale din cadrul organizației deosebim două niveluri: normativ, care se referă la valori, norme și se constituie într-un set relativ coerent și consistent de reguli nescrise, de credințe comune ce reglementează comportamentul participanților la interacțiunile și activitățile practice din cadrul organizației și comportamental, care se referă la comportamentul real, la activitățile și interacțiunile dintre participanți.

Ceea ce caracterizează un sistem social, este un ansamblu de valori, care exprimă unitatea grupului. Pentru a realiza o integritate socială în cadrul organizației este necesar un nou principiu de conducere - conducerea prin valori. Valorile reflectă orientările generale ale unei culturi, corespund unor modele de a fi, de a gândi, de a se reprezenta, de a se motiva și de a acționa. Ele asigură integritatea internă a organizației și adaptarea sa la mediul extern. Aceste valori pot fi clasificate în: [4, p. 55]

- *integrative*, care asigură integritatea unei organizații și se referă la atitudinea față de: autoritate; persoană; terți; natura relațiilor interumane; natura umană etc.;
- *de adaptare*, care vizează raporturile cu natura; modul de acțiune; natura realității; natura adevărului; statutul în societate etc.;
- *relaționale*, care se referă la modul în care se definește o comunitate în raport cu timpul; schimbarea; spațiul; modul de comunicare și natura limbajului etc.

Sistemul de valori reprezintă ansamblul de idealuri interdependente și se caracterizează printr-o coerență, care permite justificarea fiecărei componente constitutive în comparație cu altele. El servește ca normă de referință, sistem de evaluare în perceperea fenomenelor.

Valorile își găsesc rațiunea, în contextul individului sau al grupului, dar nu sunt simple împrumuturi. Ele se aseamănă cu atitudinile, fiind un element evident al personalității. Aceste atitudini își au originile în subconștientul membrilor organizației, pentru că au fost interiorizate mai înainte, apoi integrate în organizație. D. Pearn și J. Legres au elaborat un set de valori profesionale cu șase trepte: [4, p. 98]

- salariul – banii sunt considerați motiv esențial al conduitei;
- libertatea – autonomia - independența, dorința de a nu fi supus unei ierarhii;
- prestigiul – nevoia de a fi admirat; atributele puterii (uniformă, birou luxos, mașină etc.);
- stabilitatea – pentru a o obține, individul acceptă o muncă care nu-l interesează, o ambianță negativă;
- organizarea – pe prim-plan sunt puse planificarea, ordinea, regulamentul;
- soluționarea problemelor – din nevoia de a-și exprima potențialul intelectual, salariatul rezolvă problemele cu care se confruntă în modul cel mai eficient. matricea stilistică a culturii individului sau a colectivului se opune inconștient creației și vieții. [4, p. 102]

O trăsătură esențială a culturii este stilul elaborat și transmis individului printr-un ansamblu de valori, reguli, reprezentări colective, care este acceptat în cele mai profunde raporturi umane. Anumite idei sunt



transmise din generație în generație. De ele este legat sistemul de valori, care, la rândul lor, determină comportamentul și activitatea individului și a grupurilor sociale, modul lor de gândire și de percepere. Însă aceste valori sunt conservative, unele dintre ele nu mai corespund exigențelor timpului, impunându-se altele noi. Acesta este un proces permanent de reînnoire a valorilor. Însă o schimbare radicală a valorilor culturale constituie un proces anevoios și de durată. A schimba radical valorile la care aderă membrii unei organizații nu este o sarcină ușoară, ele nu pot fi schimbate peste noapte. E nevoie de timp, ca valorile noi să-și ocupe locul în conștiința omului.

O problemă importantă este adecvarea valorilor sociale cu regulile de funcționare cotidiană a organizației. În acest caz apare inevitabil întrebarea dacă idealul de libertate este compatibil cu eficacitatea organizațională și cu productivitatea. Tendința firească a individului spre egalitate se confruntă cu prezența unei ierarhii, fapt ce confirmă că nu toți salariații au aceleași drepturi. Realizarea „Eu”-lui în acest caz este limitată de constrângerile inerente, de viața forțată în grup și de concurența economică. Este o provocare pe care conducătorii întreprinderii trebuie să o depășească: să procedeze astfel încât opozițiile dintre valorile sociale și impunerile organizaționale să nu fie incompatibile. [5, p. 75]

Comportamentele etice, care reprezintă valori culturale dobândite prin tradiție și educație, au un rol important în constituirea profilului etic al organizației atât datorită efectului de demonstrare a atitudinii managerilor, cât și necesității de promovare a lor ca o cerință de bază a conviețuirii sociale. Contribuind la definirea evenimentelor și comportamentelor, valorile orientează, de asemenea, și conduita, dirijează eforturile pentru a crea diferite tipuri de situații, înlesnind stabilirea unor anumite relații, acceptate sau evitate. Ele sunt imagini directe, scopuri pozitive și abstracte, pe care subiectul sau grupul tind să le atingă. Se va încerca apropierea de performanța personală, căreia diferiți indivizi îi dau accepții diferite. Comportarea socială a personalității este determinată de dialectica interacțiunii personalității cu societatea.

Dezvoltarea integră a personalității este determinată de gradul și conținutul însușirii valorilor fundamentale. Alegerea unui sistem de valori pentru un anumit grup corespunde căutării unei optimizări, printr-un proces de educare. „Formarea și ocrotirea valorilor general-umane și crearea condițiilor pentru „circulația” liberă a acestora constituie scopul educației spirituale. Istoria demonstrează că omul și omenirea au depășit stările de criză prin educație și învățământ ori de câte ori se aflau în ele.

Schimbarea culturii unei organizații presupune înlocuirea concepțiilor de bază și a valorilor instrumentale acceptate de membrii ei. Nevoia unei schimbări culturale poate fi provocată de performanța redusă sau de unele diferențe între strategia adoptată și valorile acceptate în organizație, de capacitatea redusă de adaptare a organizației la mediu sau de rezistență față de nou.

**În concluzie**, cultura organizațională cuprinde atât aspectul spiritual al vieții organizaționale, cât și material. Ea reprezintă un sistem de simboluri, ritualuri, valori și norme de comportament, acceptate de membrii colectivului, care au aceeași opinie despre ceea ce reprezintă organizația, conștientizează care este rolul său economic și social, ce poziție ocupă față de concurenții săi, care sunt angajamentele față de clienți, standardele de calitate a producției etc. În cadrul grupului se creează un climat psihologic deosebit, caracteristic anume pentru această organizație, ceea ce o personifică, o face să difere de altele.

## BIBLIOGRAFIE

1. Blaga L. Trilogia culturii. – Vol. 9. – București: Minerva, 1985, 477 p.
2. Burduș E. Influența culturii asupra managementului în context românesc. // „Revista de management comparat.” – 2001, nr. 2, p. 17-28.
3. Burduș E. Management comparat internațional. – București: „Economica,” 2001, 480 p.
4. Ciobanu-Băcanu M. Cultură și valori în perioada de tranziție. – București: „Economica,” 1994, 255 p.
5. De`got V. Corporate culture and the concept of rationality in corporate models.// “International studies of management and organization,” 1988, Vol. 17, nr. 33, p. 75-112.
6. Deal T., Kennedy A. The Rites and Rituals of Corporate Life.// “The Manager`s Bookshelf – A Mosaic of Contemporary Views.” – Duluth: Herper & Row Publishers, 1998, p. 53-65.

# ARHITECTURA RESURSELOR UMANE DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CENTRALĂ A REPUBLICII MOLDOVA PRIN PRISMA MANAGEMENTULUI BAZAT PE CUNOȘTINȚE

**Alexandru DRĂGULEAN,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Knowledge management is manifested more pronounced in the central public administration authorities of the Republic of Moldova, outlining the relationship and interdependence between human resource management and knowledge management. A public administration based on knowledge is one of the three challenges of the central government in Moldova. Central government authorities of the Republic of Moldova on all hierarchical levels should be guided by the values and practices of a learning organization if they want to approach performance standards compatible with western values of administrative area.*

Managementul bazat pe cunoștințe s-a conturat în ultimul deceniu, devenind cea mai dezvoltată zonă a managementului. Cristalizarea sa se desfășoară în contextul revoluției cunoștințelor, al trecerii la noul tip de management public, cel bazat pe cunoștințe. Managementul bazat pe cunoștințe se manifestă tot mai accentuat în cadrul autorităților administrației publice centrale din Republica Moldova, conturându-se relația și interdependența dintre managementul resurselor umane și managementul bazat pe cunoștințe.

Considerând cunoștințele ca acele informații aplicate în diferite contexte, iar cunoașterea ca „sumă a tot ceea ce este cunoscut, totalitatea adevărilor, informațiilor și principiilor dobândite de omenire”, vom aborda managementul cunoștințelor sub forma „proceselor organizaționale ce urmăresc combinarea sinergică a datelor, a capacităților de procesare informațională oferite de tehnologiile informaționale și a capacităților creative și inovative ale resurselor umane”. Respectiv, vom analiza nivelul organizațional, nivel la care managementul cunoștințelor are un impact direct asupra eficienței instituției publice și a mediului de lucru din cadrul acesteia.

Menționăm că generarea și utilizarea cunoștințelor nu este un lucru simplu, așa cum se întâmplă cu majoritatea resurselor intangibile, dat fiind faptul că dezvoltarea rapidă a societății informaționale, dar și rezultatele pe care aceasta le-a produs, determină specialiștii să monitorizeze cu atenție evoluția noului tip de management.

Remarcăm că administrația publică bazată pe cunoaștere este una dintre cele trei provocări ale administrației publice centrale din Republica Moldova, celelalte două fiind: integrarea Republicii Moldova în Uniunea Europeană și continuarea accentuată a reformei în administrația publică centrală.

În ceea ce privește administrația publică bazată pe cunoaștere, aceasta prezumă că toate cunoștințele vor sta la baza tuturor acțiunilor. Prin urmare, administrația publică, bazată pe cunoaștere, se va ocupa de producerea, valorificarea și extinderea bunelor practici, având o încărcătură mare cu active intangibile.

Construcția modului în care se prezintă administrația publică bazată pe cunoștințe, ține seama de factorii de impuls, conținutul administrației publice bazată pe cunoștințe, elementele organizaționale și operaționale necesare.

În această ordine de idei, menționăm că în luna iunie 2000, „Centre Canadien de Gestion” a publicat două documente, de lucru și programatice, reunite sub titulatura „Funcția publică – o organizație care învață, de la un ocean la altul.”

Conform acestor documente noțiunea de organizație care învață este articulată în jurul a șase principii fundamentale:

- principiul încurajării învățării;
- principiul asimilării lecțiilor experiențelor anterioare;
- principiul valorizării capitalului uman și al cultivării diversității;

- principiul aplicării învățării în practici de administrare;
- principiul învățării pentru a servi mai bine;
- principiul evaluării proceselor de învățare și a rezultatelor lor.

Implementarea acestor principii trebuie să constituie temelia formării în Republica Moldova a unei administrații publice centrale bazată pe managementul cunoașterii.

Totodată, accesând o serie de surse informaționale, care au abordat subiectul dezvoltării organizației care învață, au fost identificate următoarele însușiri ale acesteia:

1. Cultivă gândirea sistemică.
2. Dezvoltă preocupare pentru evaluare, urmărește formarea unei culturi de evaluare.
3. Promovează dezvoltarea personală (accentul pe planul de dezvoltare personală) ca sursă a creșterii performanțelor.
4. Internalizează și difuzează un climat transparent, profund comunicativ;
5. Stimulează educația continuă, multi- și interdisciplinară.
6. Susține principiul conducerii active.
7. Dezvoltă exercițiul analizei personale; încurajează funcționarii să-și selecteze propriile nevoi de învățare.
8. Promovează învățarea în echipă pentru atingerea unor obiective comune.
9. Difuzează o cultură bazată pe împărtășirea cunoștințelor și aplicarea celor învățate.
10. Cultivă învățarea celorlalți: învățarea este înțeleasă ca și cercetare, achiziție, creație și difuzare a cunoașterii.
11. Cultivă schimbarea fundamentată pe cunoaștere.
12. Crede în modernizarea din interior și pune accentul pe creșterea abilităților de a administra eficient schimbarea în interiorul organizațiilor administrative.
13. Stimulează reflecția și învățarea interactivă; caută să producă experiențe noi din care membrii săi să învețe.
14. Sfidează clișeele mentale, încremenirile în proiect, procedurile prestabilite.
15. Promovează spiritul critic și acordă prioritate intereselor publice.
16. Afirmă egalitatea participării la dialog și dezbateri.
17. Abordează cunoașterea ca bun public: disponibilă, accesibilă, supusă unui evantai larg de critici și analize.
18. Accentuează componenta soft a schimbării: noile mentalități, noile valori, noile ritmuri, noile provocări.
19. Stimulează membrii să-și fixeze obiective de învățare.
20. Încurajează membrii să-și planifice, să regândească și să finalizeze învățarea.
21. Pledează pentru măsurarea regulată a randamentului învățării.
22. Promovează ideea capitalizării de cunoștințe. Angajarea/investiția resurselor în personal și în timpul personalului dedicat învățării trebuie privită ca o valoare adăugată. Calitatea investiției în învățare este direct proporțională cu calitatea informației strategice.
23. Măsoară succesul prin utilitatea transformării, dar nu prin radicalitatea acesteia.
24. Implică membrii de la toate nivelurile ierarhice în procesul de învățare, afirmă că organizațiile nu pot învăța independent de membrii lor.
25. Cultivă încredere în permanența schimbărilor pozitive, în depășirea limitelor inovării.
26. Promovează un management performant al timpului.
27. Susține consolidarea carierei pe baza performanțelor corect evaluate, dar nu pe criteriile vechimii, disciplinei, loialităților administrative sau politice.
28. Folosește învățarea ca instrument de schimbare culturală, promovând cultura învățării.
29. Cultivă conștientizarea erorilor și învățarea din greșeli.
30. Este preocupată de realizarea unei mase critice de agenți ai schimbării.

Așadar, analizând acest „portret-robot” al organizației care învață, putem spune cu certitudine că acesta este un organism viu în care membrii săi interacționează pozitiv sub presiunea mediului extern.

Prin urmare, învățarea într-o autoritate a administrației publice centrale ar presupune angajamentul acesteia pentru îndeplinirea a trei condiții esențiale:

- resurse financiare și tehnologice;
- sisteme adaptate de învățare;
- rețele de învățare.

O instituție publică care învață presupune investiții importante în capitalul uman, deopotrivă pentru formare, învățare, evaluare și motivare. Nivelul de resurse investite trebuie modelat în așa mod încât să garanteze acea masă critică a personalului competent, ce îndeplinește funcțiile de bază ale administrației, absolut necesară schimbării pozitive. Calitatea investițiilor în formare și perfecționare constituie, totodată, un bun indicator pentru progresul organizațional.

Rolul sistemelor de învățare este acela de a structura și orienta munca funcției publice, stabilind obiectivele de atins de către autoritățile administrative. Ele contribuie la furnizarea de mijloace și stimulente de natură a influența funcționarii publici de la toate nivelurile pentru a învăța într-o manieră continuă și conștientă în scopul promovării randamentului. Obținerea unui bun randament înseamnă o mai bună înțelegere de către funcționarii publici a valorilor ministeriale, a ideii de schimbare pozitivă continuă, presupune consecvență în învățarea numeroaselor aspecte ale autorității administrative, înțelegerea guvernării în ansamblu.

Referindu-ne la rețelele de învățare, acestea reprezintă mijloace organizate prin care funcționarii publici învață în urma contactelor cu alți funcționari din organizațiile lor, din alte organizații aparținând sistemului lor de guvernare, cu cei din alte sisteme de guvernare, din organizațiile internaționale sau cu specialiști din afara sistemelor de guvernare. Rețelele respective permit funcționarilor publici să capitalizeze noi cunoștințe, să învețe unul de la celălalt, abordând probleme diverse fără ca acestea să aibă legătură directă cu sarcinile oficiale. Participarea la rețele oferă un contact util cu experiențe diferite, cu contexte și culturi diferite, cu o varietate de misiuni și priorități. Accesul la aceste „bucle de cunoștințe” sporește capacitatea de învățare a acelor instituții care încurajează participarea membrilor săi la astfel de rețele, pregătește organizația pentru ziua când vor trebui să administreze marile schimbări.

Autoritățile administrației publice centrale din Republica Moldova, ar trebui să se orienteze pe toate nivelurile ierarhice către valorile și practicile organizației care învață, dacă vor să-și apropie standardele de performanță compatibile cu valorile spațiului administrativ occidental și să se elibereze definitiv și pe deplin dintre limitele tradiționaliste ale vechii mentalități administrativiste.

În prezent, cunoștințele, capitalul intelectual și timpul au devenit cele mai relevante resurse. Oamenii fiind singura sursă care posedă capacitatea de a gândi și implementa noi idei, ocupă poziția centrală în formularea de strategii de productivitate relevante.

În acest context, se produc schimbări majore la locurile de muncă privind următoarele aspecte:

- nivelul cunoștințelor, creativității și inovării, care devin esența proceselor de muncă la toate nivelurile organizației;
- nivelul parteneriatului și dialogului, ce determină precondițiile mediului locurilor de muncă, în cadrul cărora producerea și proprietatea inovării sunt distribuite și partajate pe scară largă;
- nivelul amplasării persoanelor care derulează procese de muncă și a modalităților de exercitare a acestora, pe lângă modalitățile clasice;
- nivelul echipelor de muncă, care devin caracteristica definitorie a proceselor de muncă, atât a celor de rutină, cât și a celor creative, de dezvoltare.

Astfel, noul tip de management al resurselor umane, conturat în instituțiile publice din Republica Moldova, care au implementat managementul bazat pe cunoștințe, prezintă mai multe caracteristici prin care se diferențiază de managementul clasic al resurselor umane:

- focalizarea pe abordarea resurselor umane din perspectiva amplificării și eficientizării tratării cunoștințelor;
- diferențierea intensă a abordărilor, deciziilor, acțiunilor și comportamentelor specialiștilor în domeniul managementului resurselor umane, pentru a fi capabili să se ia în considerare în mod eficace eterogenitatea resurselor umane implicate în organizație, a caracteristicilor, motivațiilor și așteptărilor acestora;
- realizarea într-o manieră participativă, în sensul implicării directe și intense a specialiștilor bazați pe cunoștințe în derularea activităților de resurse umane care-i privesc, începând cu proiectarea carierelor acestora;
- manifestarea unei intense creativități în toate procesele de management al resurselor umane, pen-

tru a fi capabili să conceapă soluții adecvate, la multitudinea de elemente inedite, implicare în utilizarea eficace și eficientă a resurselor umane;

- conceperea și derularea activităților de resurse umane în mod flexibil, modificând în permanență funcțiile și conținutul acestora, corespunzător evoluțiilor endogene și exogene organizației;

- reținerea în cadrul instituției a specialiștilor bazați pe cunoștințe devine o funcție centrală a managementului bazat pe cunoștințe, de care depinde în mare măsură funcționalitatea și performanțele instituției.

Se remarcă, în actuala conjunctură, o nouă abordare a managementului, în general, și a managementului resurselor umane, în special, astfel încât administrația publică centrală să fie capabilă să facă față la mai multe categorii de provocări.

Totodată, este necesar de menționat că trecerea la instituția publică și managementul bazat pe cunoștințe este necesar să înceapă cu construirea unei noi culturi, care ea însăși reprezintă o resursă managerială intangibilă a organizației.

Cultura organizațională reprezintă un factor deosebit de important prin care managementul resurselor umane determină dezvoltarea managementului bazat pe cunoștințe.

Potrivit unor specialiști, cultura organizațională are o pondere de 79% în dezvoltarea managementului bazat pe cunoștințe, fiind urmată de nivelul de calificare al funcționarilor publici cu funcții de conducere (77%), nivelul de calificare al funcționarilor publici cu funcții de execuție (72%) și de motivarea personalului (54%).

Cultura organizațională a unei instituții bazate pe cunoștințe prezintă, în esență, următoarele caracteristici: situarea pe primul-plan a oamenilor și cunoștințelor și nu a elementelor materiale; focalizarea pe satisfacerea consumatorilor serviciilor publice; receptivă la noutăți în toate domeniile de activitate; centrarea pe învățarea individuală și organizațională; axarea asupra participării intense la adoptarea deciziilor; motivarea pentru asumarea de riscuri, acțiuni și performanțe; centrarea pe performanțe de grup sustenabile; plasarea accentului asupra dezvoltării înțelegerii, colaborării și cooperării între specialiști.

Pe baza celor prezentate putem concluziona că factorul uman și, implicit, managementul resurselor umane joacă un rol decisiv în conturarea și dezvoltarea managementului bazat pe cunoștințe ca, de altfel, și în conturarea administrației publice centrale bazate pe cunoștințe.

Astfel, resursa umană, din ce în ce mai complexă, dobândește un rol crescând în instituție, iar obținerea, păstrarea, utilizarea și valorificarea sa necesită o abordare nouă, eforturi deosebite și chiar multă creativitate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Staniewski M. W. The elements of human resources management supporting knowledge management. În revista „Amfiteatrul Economic”, număr special, 2008.
2. Staniewski M. W. Human Resources Architecture of European Union. New Member Country: case of Poland. În revista „Problems and Perspectives in Management”, vol. 4, Issue 2, 2006.
3. Totterdill P. Developing New Forms of Work Organisation: The Role of the Main Actors, Employment & Social Affairs./ EU, Bruxelles, 2002.
4. Chan T. Knowledge Management in Document Company. În revista „Capitalizing on Knowledge Workers”, APO, Tokyo, 2002.
5. Carter Ch., Scarbrough I. Second Generation of Knowledge Management. The People Management Challenge. În revista „Education and Training”, vol. 43, nr. 4-5, 2001.
6. Koeng F., Willet R., Yap K. Building a Knowledge – Based Business School. În revista „Creativity and Innovation management”, nr. 3, 2001.

# SCHIMBĂRILE DEMOGRAFICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Nina POSTU,  
masterandă, Academia de Administrare Publică

## RÉSUMÉ

*Selon les données de l'Organisation mondiale de la santé, la mortalité générale et spécifique sont des indicateurs fondamentaux qui caractérisent la santé de la population.*

*Au cours de la dernière décennie, en République de Moldova, l'évolution des indicateurs de base qui caractérisent les processus médico-démographique enregistrent des tendances négatives.*

*Les changements démographiques se caractérisent par une diminution de la natalité, l'augmentation de la mortalité et en conséquence, l'accroissement naturel de la population est devenu négative.*

Conform datelor de evidență statistică medicală, în anul 2015 s-au născut cu 32 copii vii (0,1%) mai puțini, decât în a. 2014 (a. 2015 - 38592 copii vii, a. 2014 - 38624 copii), iar indicele natalității pe anii 2015-2014 a constituit 10,9‰. [1]

În anul 2015, au decedat 39.906 persoane, sau cu 412 persoane (1,0%) mai mult, comparativ cu 39 494 persoane în anul 2014.

Deși indicatorii mortalității generale în perioada aa. 2014-2015 au cunoscut o stabilitate în jurul valorii de 11,1-11,2‰ la 1000 locuitori, indicatorii respectivi sunt mult mai înalți comparativ cu țările europene.

Sporul natural al populației în Republica Moldova s-a diminuat de la minus 0,2‰ în a. 2014 până la minus 0,3‰ în a. 2015.

Speranța de viață la naștere a populației Republicii Moldova este cu 8,6 ani mai mică decât în țările Uniunii Europene și constituie 71,58 ani, inclusiv 72,52 ani la femei și 67,62 la bărbați. [2].

La fel ca și în unele țări ale UE (România), în Republica Moldova se păstrează decalajul dintre ratele de mortalitate pe sexe, pe medii de trai, grupe de vârstă, teritorii administrative. Decalajul de aproape 5 ani între sexe se datorează mortalității premature mai frecvente la bărbați. Populația rurală are o speranță de viață mai mică cu 4,4 ani comparativ cu cea urbană.

Nivelul mortalității generale pe mediul de trai se diferențiază fiind influențat de multipli factori socio-economici, inclusiv procesul diferit de îmbătrânire a populației, accesibilitatea redusă la serviciile medicale etc.

Mortalitatea populației rurale a constituit, în a. 2015, 66,8% (26.646 persoane), în paralel cu mortalitatea populației urbane 33,2% (13.260 persoane). De remarcat, că datorită fenomenului de îmbătrânire a populației, în a. 2015, a crescut ponderea deceselor populației de 65 ani și peste cu 61,5%. Indicatorul mortalității generale este mai înalt față de nivelul mediu republican în 27 teritorii administrative.

Cea mai înaltă rată a mortalității generale se atestă în zona de nord a republicii: Dondușeni – 16,5‰, Briceni – 15,0‰, Edineț – 14‰, Drochia – 14,3‰, Rîșcani – 14,2‰. [1]

În a. 2015, creșterea mortalității generale s-a înregistrat în raioanele: Basarabeasca – 12,4‰ (2014 – 9,9‰), Leova – 12,8‰ (2014 – 11,5‰), Glodeni – 14,1‰ (2014 – 12,8‰), Nisporeni – 12,8‰ (2014 – 11,7‰), Anenii Noi – 11,3‰ (2014 – 10,3‰). [1]

**Structura mortalității după cauzele de deces** în anul 2015 relevă, că majoritatea deceselor (57,7%) sunt cauzate de bolile aparatului circulator, urmate de tumori (15,3%), bolile aparatului digestiv (9,4%), traumatisme (6,9%) și bolile aparatului respirator (4,6%).

De remarcat, că rata mortalității cauzată de **bolile aparatului circulator** a crescut de la 642,4 decese la 100 mii locuitori (22.855 persoane) în a. 2014 până la 648,2 decese la 100 mii locuitori (23.037 persoane) în anul 2015.

Analiza indicatorilor standardizați denotă, că în Republica Moldova mortalitatea prin bolile aparatului circulator este, practic, de 2 ori mai mare față de media pe țările UE și de 3 ori mai înaltă în comparație cu Germania, Finlanda, Olanda etc. [2]

Cei mai înalți indicatori ai mortalității din cauza bolilor aparatului circulator s-au înregistrat în raioane-



le Dondușeni – 1128,8 la 100 mii locuitori (2014 – 1153,4), Briceni – 963,2 (2014 – 1013,5), Edineț – 922,7 (2014 – 946,0). În aceste raioane nivelul mortalității prin bolile aparatului circulator este cu circa 50% mai înalt față de media pe republică. [1]

În același timp, în municipiile Chișinău și Bălți acești indicatori sunt mult mai mici față de media pe republică, fapt ce denotă un management mai calitativ al maladiilor cardiovasculare.

Analiza mortalității cauzată de bolile aparatului circulator a demonstrat că circa 53,8 % din numărul total de decese revin cardiopatiilor ischemice acute și cronice, 25,4% – bolilor cerebrovasculare, 8,3% – hipertensiunii arteriale și 8,2% – infarctului miocardic.

Această situație se datorează, pe de o parte, *condițiilor sociale de risc* (sărăcie, statut social precar, poluare, lipsa condițiilor de muncă), *factorilor de risc psihosociali* (lipsa suportului și a solidarității sociale, singurătatea, scăderea stimei de sine, scăderea importanței sociale, percepții negative, relațiile disfuncționale), *factorilor de risc comportamentali* (fumat, alcool, droguri, activități sexuale la risc, alimentație precară sau nesănătoasă, sedentarism, mentalități și obiceiuri. Analiza indicatorilor standardizați în țările din regiunea europeană denotă că în Republica Moldova mortalitatea prin bolile cerebro-vasculare este de 3 ori mai înaltă în comparație cu media pe Uniunea Europeană.

În a. 2015, au decedat de *accidente cerebrovasculare* 5.840 persoane (164,3 cazuri la 100 mii loc.) comparativ cu 5994 persoane în anul 2014 (168,5 cazuri la 100 mii loc.).

Deși în anul 2015 s-a atestat o micșorare cu doar circa 0,8% a mortalității cauzate de bolile cerebrovasculare, această s-a îmbunătățit esențial comparativ cu anul 2005, când au fost înregistrate 199,6 cazuri la 100 mii locuitori.

Din numărul total (5.840 persoane) de boli cerebrovasculare au decedat de ictus nespecificat ca hemoragic sau infarct 1904 persoane – 32,6% sau 53,6 la 100 mii locuitori (2014 – 1606 cazuri de deces, 26,8% sau 45,2 la 100 mii locuitori). Din cauza ictusului ischemic cerebral acut au decedat 1.679 persoane, 28,8% sau 47,2 la 100 mii locuitori (2014 - 1932 cazuri de deces, 32,2% sau 54,3 la 100 mii locuitori). Ictusul hemoragic cerebral acut a fost cauza decesului a 1167 persoane – 20,0% sau 32,8 la 100 mii locuitori (2014 – 1400 cazuri de deces, 23,4% sau 39,4 la 100 mii locuitori).

Cea mai înaltă rată a mortalității cauzată de bolile cerebrovasculare s-a înregistrat în raioanele Florești – 335,4 la 100 mii loc. (2014 – 373,8), Briceni – 334,8 (2014 – 323,3), Drochia – 297,3 (2014 – 248,9), unde nivelul acesteia este de 2 ori mai mare decât media pe republică.

O situație alarmantă se atestă în cazul *infarctului miocardic*. Mortalitatea din această cauză a fost, în anul 2015, de 53,2 cazuri (1889 – persoane) la 100 mii locuitori (a. 2004 – 51, 7 la 100 mii locuitori – 1837 persoane).

Cei mai înalți indicatori ai mortalității cauzate de infarctul miocardic sunt înregistrați în Anenii Noi – 124,8 la 100 mii loc. (2014 - 100,7), Strășeni – 98,8 (2014 - 96,7), Cahul – 86,6 (2014 - 89,1).

Pe locul al doilea în structura mortalității ca, de altfel, și în țările UE se clasează ca o cauză a decesului **tumorile**. Nivelul mortalității prin tumori la 100 mii locuitori este în permanentă creștere și constituie 162,61 cazuri la 100 mii locuitori în anul 2015, dar este cu mult mai jos față de nivelul mediu înregistrat în țările UE, fapt ce denotă diagnosticarea insuficientă a cancerului ca o cauză a decesului. [3]

În anul 2015, au decedat din cauza tumorilor 5.972 persoane cea ce constituie 167,9 cazuri la 100 mii locuitori. Rata mortalității prin tumori la 100 mii locuitori a crescut în RM de la 167,9 cazuri la 100 mii locuitori (5.972 persoane) în a. 2014 până la 172,0 cazuri la 100 mii locuitori (6.114 persoane) în anul 2015. Cea mai înaltă rată a acestei mortalități specifice, care depășește cu 30 la sută media pe țară, se atestă în raioanele: Drochia – 232,1 la 100 mii loc. (2014 – 189,8), Anenii Noi - 211,1 (2014 – 185,9), Leova – 208,0 (2014 – 150,7). La polul opus, cu cel mai mic nivel al mortalității prin tumori, se poziționează raioanele Ștefan Vodă, Strășeni, Cantemir, Ungheni etc.

Din cele 6.114 persoane decedate de tumori 6046 persoane, 98,9% sau 170,1 la 100 mii loc. au decedat de tumori maligne (2014 - 5943 persoane, 99,5% sau 167,1).

Evaluarea datelor statistice demonstrează, că în structura cauzelor deceselor prin tumori maligne pe primul loc se plasează cancerul pulmonar (15,8%), urmat de cancerul intestinal (13,9%), cancerul uterin (10,3%), cancerul mamar (8,9%) și cel gastric (7,8%). În a. 2015, rata mortalității prin cancer mamar s-a majorat de la 8,2% la 8,9%, pe când rata mortalității pentru celelalte forme de cancer menționate a demonstrat un trend descrescător, oscilând între 0,1% și 0,7%.

Din 6.046 persoane decedate de tumori maligne, 957 persoane au decedat de *cancer pulmonar*, 15,8% sau 26,9 la 100 mii loc. (2014 - 946 persoane, 15,9% sau 26,6). Cel mai înalt indicator: Drochia - 48,0 la 100 mii loc. (2014 - 34,1), Leova - 39,7 (2014 - 28,3), Soroca - 39,1 (2014 - 39,1).

De *cancer intestinal* (subțire, colonul și rectul) au decedat 843 persoane, 13,9% sau 23,7 la 100 mii loc. (2014 - 851 persoane, 14,3% sau 23,9). Cel mai înalt indicator: Vulcănești - 45,5 la 100 mii loc. (2014 - 49,2), Basarabeasca - 42,1 (2014 - 24,5) și Briceni - 37,1 (2014 - 23,2).

Din totalul (2.519) de femei decedate de tumori maligne, de *cancer uterin* au decedat 260 femei, 10,3% sau 14,1 la 100 mii femei (2014 - 276 femei, 11,0% sau 15,0).

De *cancer gastric* au decedat 469 persoane, 7,8% sau 13,2 la 100 mii loc. (2014 - 480 persoane, 8,1% sau 13,5).

Decesele datorate **bolilor aparatului digestiv** ocupă locul al III-lea în structura mortalității generale și, de asemenea, sunt în ascensiune, constituind, în a. 2015, 106,0 cazuri la 100 mii locuitori (3.767 persoane) (a. 2014 - 101,8 la 100 mii locuitori, 3619 persoane).

Nivelul mortalității standardizate din cauza bolilor aparatului digestiv în țara noastră, la fel, este mult mai înalt față de țările UE, unde acest indicator constituie, respectiv, 27,36 cazuri la 100 mii locuitori. [3]

În profil teritorial, cea mai înaltă rată a mortalității din cauza bolilor aparatului digestiv se atestă în raioanele Orhei - 187,1 la 100 mii loc. (2014 - 158,8), Șoldănești - 181,4 (2014 - 156,4) și Călărași - 172,0 (2014 - 159,8) unde indicatorii sunt mai înalți decât nivelul mediu pe republică de circa 1,8 ori.

În anul 2015, din cele 3767 persoane decedate de boli ale aparatului digestiv (a. 2014 - 3619 persoane), 77,6% sau 2923 persoane au decedat de hepatite și ciroze (a. 2014- 2805 persoane), inclusiv 50,6 % bărbați și 49,4 % femei.

Decesele datorate **cauzelor externe** cuprind decesele provocate de traume și otrăviri, care se clasează pe locul al IV-lea, în structura mortalității generale, fiind în descreștere de la 85,3 la 100 mii locuitori în anul 2014 până la 77,2 la 100 mii locuitori în a. 2015.

Nivelul mortalității standardizate din cauza traumelor și otrăvirilor în republică este mai înalt față de țările UE și constituie 77,52 cazuri la 100 mii locuitori.

În structura deceselor cauzate de traume și otrăviri primul loc îl ocupă suicidul și constituie 20,3%, urmat de accidente de circulație 13,6%, asfixia prin corp străin - 8,4%, refrigerările - 8,3%, intoxicațiile cu monoxid de carbon - 8,2%, înecul - 6,6 %, agresiunile - 6,4 %, căderile accidentale - 5,7 %, intoxicațiile cu alcool - 4,9%. Deși suicidul nu este o cauză majoră a mortalității generale, totuși trebuie să se țină cont de acest indicator în cadrul societății. [1]

Pe locul al V-lea în structura mortalității generale se află **bolile aparatului respirator**, care sunt în creștere și constituie 51,6 cazuri la 100 mii locuitori în anul 2015 (2014 - 48,0 la 100 mii locuitori). Rata mortalității standardizate din cauza bolilor aparatului respirator în țările UE constituie 41,93 cazuri la 100 mii locuitori, pe când în Republica Moldova acest indicator este mai înalt. [3]

În anul 2015, au decedat din cauza bolilor aparatului respirator 1833 persoane, inclusiv 70,2% bărbați și 29,8 % femei (2014 - 1.703, inclusiv 69,3% bărbați și 30,7% femei).

**Mortalitatea în vârstă aptă de muncă.** În Republica Moldova, 26,2 % din totalul deceselor se produc în vârstă aptă de muncă. De remarcat, că mortalitatea în vârstă aptă de muncă a populației rurale este de 2 ori mai înaltă ca în mediul urban.

De remarcat, că în a. 2015 din numărul total de 10.457 al persoanelor decedate în vârstă aptă de muncă, 5.834 persoane, 55,8% sau 249,3 la 100 mii loc. au decedat la domiciliu, atestând o creștere cu 0,5% comparativ cu a. 2014 (55,3 % sau 245,6 la 100 mii loc). [1]

De asemenea, remarcăm, că 39,1 % din numărul total de bărbați decedați în anul 2015, au fost în vârstă aptă de muncă. (2014 - 39,6%). Indicele mortalității în vârstă aptă de muncă constituie 446,8 la 100 mii loc. (2014 - 442,8). Din cele 10.457 cazuri de decese în vârstă aptă de muncă, 2.827 cazuri sau 27,0% au survenit ca rezultat al bolilor aparatului circulator, 2147 cazuri sau 20,5% - al tumorilor, 1.891 cazuri sau 18,1% - al traumelor, 1.752 cazuri sau 16,8% - al bolilor aparatului digestiv, 709 cazuri sau 6,8% - al bolilor aparatului respirator. [1]

Pe primul loc în structura cauzelor de deces în vârstă aptă de muncă se situează **bolile aparatului circulator**, care au constituit în anul 2015, 120,8 cazuri la 100 mii locuitori, 2.827 persoane (2014 - 119,3 la 100 mii locuitori sau 2.815 persoane).

În anul 2015, au decedat din cauza bolilor aparatului circulator 2.827 persoane în vârstă aptă de muncă, inclusiv 82% bărbați. Pe locul II în structura cauzelor de deces în vârstă aptă de muncă sunt *tumorile*. Nivelul mortalității prin tumori este în permanentă creștere și constituie 91,7 cazuri la 100 mii locuitori (2014 – 90,4 la 100 mii locuitori).

În anul 2015, din cauza tumorilor au decedat 2.147 persoane în vârstă aptă de muncă (2014 – 2.129 persoane), inclusiv 2.116 persoane din cauza tumorilor maligne. [1]

Alarmantă este situația la capitolul deceselor în vârstă aptă de muncă prin *traume și otrăviri*, care se plasează pe locul III. Anual, din aceste cauze, țara pierde în jur de 1.891 persoane, dintre care – 86,5% bărbați.

O altă problemă majoră pentru țara noastră o constituie mortalitatea în vârstă aptă de muncă prin *bolile aparatului digestiv*, care ocupă locul IV în structură. În anul 2015, au decedat din cauza bolilor aparatului digestiv 1.752 persoane în vârstă aptă de muncă sau 74,9 la 100 mii loc (a. 2014 – 1.647 persoane sau 69,9 la 100 mii loc.), dintre care 70,3% bărbați. [1]

În structura mortalității în vârstă aptă de muncă prin bolile aparatului digestiv, hepatitele cronice și cirozele constituie 80,3%.

Pe locul al V-lea după principalele cauze de deces în vârstă aptă de muncă se situează *bolile aparatului respirator*, care constituie 30,3 cazuri la 100 mii locuitori. În anul 2015, au decedat în vârstă aptă de muncă din cauza bolilor aparatului respirator 709 persoane, din care 84,8% – bărbați.

**Concluzionăm** că mortalitatea generală, de rând cu alte aspecte medico-demografice, reprezintă cea mai importantă problemă, care necesită o atenție deosebită și acțiuni concrete, atât la nivel central, cât și teritorial.

#### BIBLIOGRAFIE

1. <[www.cn.ms.md/](http://www.cn.ms.md/)>, Raport statistic a. 2014-2015.
2. <[www.europa.eu](http://www.europa.eu)>.
3. <[www.who.int/en/](http://www.who.int/en/)>.

# ATELIERUL nr. 5

## ROLUL E-GVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

### DATE DESCHISE PENTRU DEZVOLTAREA DURABILĂ

**Teodora GHERMAN,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Doina GHERMAN,**  
*specialist în relațiile cu publicul,*  
*master în relații internaționale*

#### SUMMARY

*Central and local governments around the world are increasingly opening up to supporting continuous efforts in achieving the open governments, providing to citizens public data of national interest in an electronic format, on-line accessible on the internet, reusable in a freeway. For communities and public authorities open data is an open platform for data as statistical data, cartographic data financial and economic data on regions. As such, they offer a perspective of openness to innovation, dialogue and cooperation, to modernization of public services. Through open data, public actions - projects, decisions, public accounts are becoming more affordable and comprehensive, fostering citizen involvement, and thereby supporting civic engagement.*

**Keywords:** *Open data, Open government, Open Government Partnership, Sustainable Development.*

**Introducere.** Creșterea gradului de conștientizare a necesității datelor deschise, valorii potențiale a acestora reprezintă un interes major pentru agențiile guvernamentale, organizațiile și societățile civile, dezvoltatorii de tehnologii și mass-media. O serie de evoluții generează noi oportunități de reutilizare a datelor – inclusiv a datelor din sectorul public – în cadrul unor noi produse și servicii informaționale. În primul rând, se constată o explozie a cantității de date existente la nivel mondial cu 50% pe an, care se datorează, parțial, unor noi tipuri de date, cum ar fi în transporturi, construcții, servicii publice și în alte sectoare în care există deja peste 30 de milioane de noduri de rețea. Totodată, cresc performanțele în domeniul tehnologiilor de analizare, exploatare și prelucrare a datelor, de exemplu, cele de căutare multilingvă și de extracție automată a sensului din rețelele de senzori. Deschiderea datelor atrage după sine necesitatea implicării utilizatorilor și consumatorilor de date. Prin urmare se impun noi strategii pentru activități de implicare a utilizatorilor, ce vor cuprinde măsuri de stimulare a unui interes cât mai larg față de procesul guvernării deschise. Acestea vizează dezvoltarea comunităților de utilizatori de date, precum și dezvoltarea abilităților cetățenilor în utilizarea datelor deschise, ceea ce va maximaliza valoarea acestora. Astfel, guvernarea deschisă oferă datele cetățenilor, mediilor de afaceri, mass-mediei, grupurilor comunitare, ONG-urilor, sindicatelor, asociațiilor.

Conceptele de Guvern Deschis (en. Open Government) și Date Deschise (Open Data) sunt relativ noi. Primele politici guvernamentale privind datele deschise au apărut în 2009. Actualmente, peste 350 de guverne la nivel național, subnațional și oraș, din 122 de țări dezvoltate și în curs de dezvoltare și entități, cum ar fi Banca Mondială și Organizația Națiunilor Unite, au lansat platforme de date deschise. Complexitatea și potențialul extins al Open Data este derivat din mediul „deschis” de acordare a licențelor.

Actualmente, guvernele din 65 de țări au semnat Parteneriatul Guvernelor Deschise (en. Open Government Partnership (OPG)). Țara noastră a semnat OPG în 2012, asumându-și angajamentul unei guvernări transparente. La finele anului 2015, și-a desfășurat lucrările Summit-ul Global Open Government Partnership 2015, la care au participat reprezentanți ai guvernelor, societății civile, organizațiilor multilaterale, mass-media și ai sectorului privat. Astfel de evenimente oferă liderilor țărilor-membre OGP oportunități excelente de a face schimb de idei despre modalitățile creării unei guvernări mai transpa-

rente, responsabile și receptive față de cetățeni.” [...] Experți din diferite domenii, sectoare și regiuni din întreaga lume discută despre obiectivele, provocările, experiențele și cele mai bune practici în punerea în aplicare a angajamentelor legate de guvernarea deschisă” [1]. Una dintre temele Summit-ului Global din anul 2015 a fost explorarea modului în care principiile guvernării deschise pot sprijini punerea în aplicare și respectarea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă ale Agendei post-2015 a Organizației Națiunilor Unite.

**Conceptul date deschise.** Datele deschise sunt considerate informațiile care pot fi folosite în mod liber de oricine, reutilizându-le și redistribuindu-le, în orice scop, fără restricții. La moment, o mare parte din datele publicate pe site-urile guvernamentale sunt destinate numai pentru a fi citite, însă nu sunt reutilizabile.

Raportul „Digital Britain” din 2009 definea datele ca fiind „o monedă inovatoare” și „forța vitală a economiei cunoașterii” [2]. Această monedă inovatoare este produsă, colectată sau cumpărată în mare parte de către guvernele din întreaga UE. Ea reprezintă o materie primă esențială pentru o gamă largă de produse și servicii informaționale noi, care se bazează pe noi posibilități de analizare și de vizualizare a datelor ce provin din diferite surse.

Pentru a fi considerate „deschise”, datele trebuie să fie reutilizabile, adică să poată fi descărcate în formate deschise și citite de software-le utilizatorilor, aceștia având dreptul legal de a le reutiliza. Datele deschise puse la dispoziția publicului larg aduc beneficii semnificative servind drept sursă de informații pentru cercetători, studenți, cetățeni, investitori, programatori, oferind posibilitatea creării unor noi oportunități economice prin dezvoltarea unor servicii inovatoare. Datele deschise oferă noi oportunități:

- pot contribui la eficientizarea serviciilor guvernamentale;
- stimula oportunitățile economice;
- încurajează inovația;
- îmbunătățește siguranța publică;
- contribui la reducerea sărăciei.

Pe măsură ce se cunosc beneficiile de impact ale datelor deschise, sunt descoperite opțiuni suplimentare utile guvernelor și instituțiilor din întreaga lume. Acestea lansează noi platforme sau extind programele de date deschise existente.” [...] datele deschise îi responsabilizează atât pe politicieni, cât și pe funcționarii publici. De asemenea, ele sunt un element fundamental în dobândirea încrederii cetățenilor. Guvernul trebuie să fie o sursă de încredere, mai ales în era digitală, și un facilitator pentru alegerile cetățenilor în materie de servicii publice [...] este esențial ca transparentizarea să ajungă și la nivel local.” [3]

Deoarece datele deschise digitale sunt accesibile, utilizabile, gratuite, acestea pot fi folosite într-un mod inovator atât de guvern, cât și de persoanele private, cu scopul de a crea instrumente utile care să sprijine dezvoltarea de noi afaceri și locuri de muncă, pot ajuta statul să obțină oferte mai bune în contractele achizițiilor publice (fig. 1).

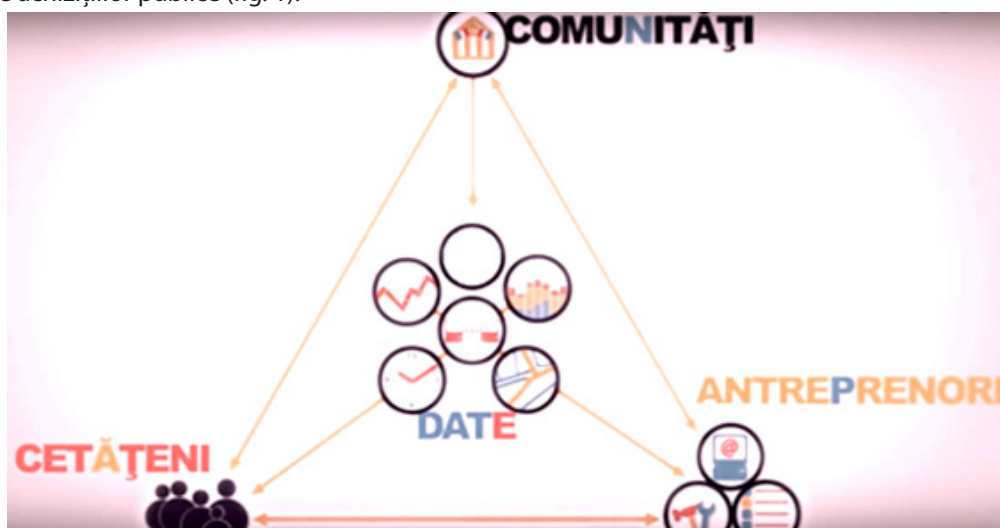


Figura 1. Date deschise digitale.

De exemplu datele publicate pe internet de către una dintre autoritățile publice locale, cum ar fi ru-tele transportului public sau public-privat, orarele acestora, localizarea geospațială a stațiilor, acoperire geografică sau temporală, informații despre mașinile utilizate, locația GPS a acestora etc., servesc dezvoltatorilor de software pentru crearea unor noi aplicații pentru Smart Phone, iPad, notebook-uri și PC-uri.

**Categorii de date deschise.** Date deschise pot fi organizate pe diferite categorii:

- *la nivel de țară* sunt date la nivel național în care sunt agregate într-o singură locație informații din diferite surse de date. Date deschise la nivel de țară: Australia, Brazilia, Italia, Republica Moldova, Statele Unite ale Americii etc.;

- *la nivel subnațional sau orășenesc* sunt similare în design, dar cu un domeniu de aplicare mai mici. Date deschise la nivel de oraș sau regiune: Buenos Aires, Argentina; Chicago, U.S.A.; London, U.K.; Nantes, Franța; Rennes, Franța; San Francisco, SUA; Viena, Austria; Vancouver, Canada ș. a.;

- *la nivel de agenții sau sectoare* individuale pot avea propriile lor date, cu un accent tematic specific, adică axate pe o temă. Date deschise de sector sau agenții: OpenStreetMap geospațiale, Mediu deschis de date climatice, Mediu New York, Mediu Open Data.

**Utilizarea datelor deschise.** Pentru ca datele deschise să aibă impact și valoare, acestea trebuie folosite. Prin urmare, ceea ce face datele deschise utilizabile este componenta de bază a unei inițiative deschise de date de succes. În mod frecvent datele utilizabile au metadate complete. Pentru a determina care date deschise sunt de succes frecvent sunt utilizați doi indicatori:

- modul de valorificare a datelor deschise de către dezvoltatori pentru a produce produse și servicii noi și valoroase,

- modul de integrare a datelor deschise în produse și servicii existente.

Când datele deschise sunt utilizate pentru a produce produse sau servicii noi, acestea pot influența creșterea cererii de date și, respectiv, contribuie la eliberarea a mai multor seturi de date și îmbunătățirea calității acestora. Acest proces generează un ciclu de dezvoltare dinamică: când se lansează produse noi, crește cererea pentru Open Data, care catalizează eliberarea mai multor seturi de date, dezvoltarea de noi aplicații și așa mai departe (fig. 2).

Un ciclu cu un model similar figurii 2, poate conduce la îmbunătățirea calității datelor: să ofere feedback către utilizatorii care trimit, la rândul lor, întrebări și sugestii cu privire la datele pe care le folosesc, furnizori de date îmbunătățesc metadate și alte informații de fond.

**Aplicații construite pe datele deschise.** Actualmente, există o gamă largă de aplicații construite pe datele deschise:

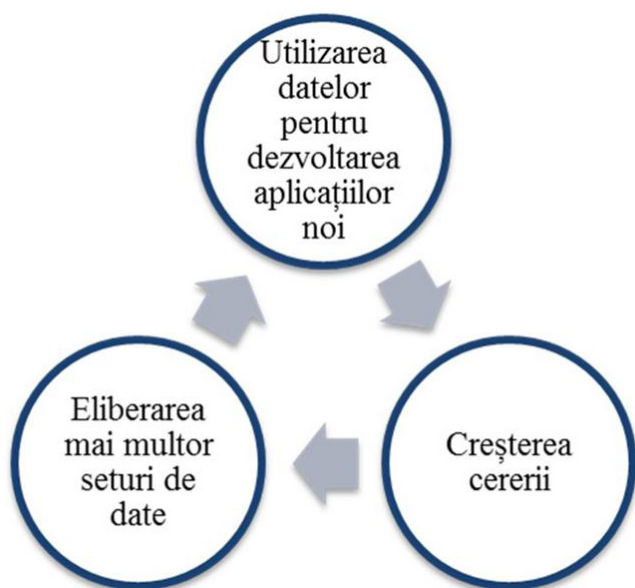
- *mWater* - date de mediu înconjurător, care utilizează GPS, calcul bazat pe cloud și tehnologii mo-

bile pentru a crea o abordare integrată a gestionării serviciilor de apă și canalizare, de prevenire a răspândirii bolilor pe apă și impactul acestora asupra comunităților;

- *Save the Rain* - arată modul în care utilizatorii pot ajuta la reducerea impactului scăderii alarmante a precipitațiilor anuale la nivel mondial prezise de Banca Mondială. Cu ajutorul hărților și a unei noi abordări „recoltarea de pe acoperiș a apei de ploaie,” utilizatorii estimează cantitatea de apă de ploaie ce poate fi salvată în fiecare an.

- *date cu informații ecologice* - aplicație care furnizează informații cu privire la consumul de energie, schimbările climatice, precum și modul în care efectele acestora influențează asupra mediului, comunității și cetățenilor;

- *informațiile referitoare la buget și chel-*



**Figura 2. Ciclu de dezvoltare a datelor deschise.**



tuieli pe baze de date deschise unde pot fi urmărite tranzacțiile financiare guvernamentale din întreaga lume. Asemenea baze de date deschise oferă informații financiare, un set de resurse deschise cu date tehnice, fiscale și politice pentru comunitățile de utilizatori.

În țara noastră asemenea bază de date deschisă este *Moldova BOOST*. Această aplicație colectează și calculează de la sistemele de trezorerie naționale detaliate date cu privire la cheltuielile publice din Moldova și le prezintă într-un format simplu, ușor de utilizat.

Datele deschise contribuie la reducerea costurilor, creșterea transparenței și a performanțelor de referință pentru îmbunătățirea achizițiilor de bunuri și servicii, oferă prin intermediul site-urilor web acces online la informații privind repararea și construcția drumurilor, rutele ocolitoare, autostrăzile și rutele pentru sistemele de navigație și dispozitivelor mobile. Utilizatorii pot vizualiza și utiliza datele distribuite în sisteme parțial integrate contribuind la transformarea acestora în business intelligence.

Pentru *Guvern deschis* se oferă soluții și cele mai bune practici pentru a face o mai bună utilizare a tehnologiei, se susține o comunitate de tehnologi civice prin partajarea aplicațiilor și informațiilor, precum și a codului său de aplicare.

**Beneficiile datelor deschise.** Similar cu alte mărfuri la nivel mondial, datele au un potențial semnificativ de a oferi beneficii. De fapt, datele sunt menționate ca noul tip de materie primă, deoarece atât datele cât și materia primă au o valoare intrinsecă, ambele fiind ulterior prelucrate pentru a realiza întregul lor potențial. Atunci când datele guvernamentale sunt accesibile și reutilizabile, ele permit persoanelor fizice, organizațiilor și chiar guvernului însuși să inoveze și să colaboreze în moduri noi.

Multiple studii care estimează că valoarea pieței informațiilor din sectorul public se ridică anual la 28 de miliarde EUR în UE numai în anul 2008 [4]. Același studiu arată că, în general, beneficiile economice legate de deschiderea într-o mai mare măsură a informațiilor din sectorul public prin facilitarea accesului la acestea se ridică, în UE-27, la aproximativ 40 de miliarde EUR pe an. Beneficiile economice directe și indirecte totale ale aplicării și utilizării ISP la nivelul întregii economii a UE-27 ar fi de ordinul a 140 de miliarde EUR pe an.

Alte beneficii legate de datele deschise sunt:

1. Transparența.
2. Îmbunătățirea Serviciului Public.
3. Inovarea și valoarea economică.
4. Eficientizarea guvernării.

1. Datele deschise sprijină supravegherea publică a guvernelor și contribuie la reducerea corupției, permițând o mai mare transparență. De exemplu, datele deschise facilitează monitorizarea activităților guvernamentale, cum ar fi urmărirea cheltuielilor bugetului public și a impactului guvernării asupra nivelului de trai. Acesta încurajează, de asemenea, o mai mare participare a cetățenilor în afacerile guvernului și sprijină societățile democratice prin furnizarea de informații cu privire la locații de vot, procedurile de vot și problemele de vot.

2. Datele deschise oferă cetățenilor informațiile prime de care au nevoie pentru a contribui la îmbunătățirea serviciilor publice. De exemplu, cetățenii pot utiliza datele deschise pentru a contribui la planificarea publică sau să ofere un feedback ministerelor guvernamentale privind calitatea serviciilor.

3. Date publice, precum și reutilizarea acestora, sunt resurse esențiale pentru inovarea socială și creșterea economică. Datele deschise oferă noi oportunități pentru guverne de a colabora cu cetățenii și de a evalua serviciile publice prin acordarea accesului cetățenilor la date cu privire la aceste servicii. Întreprinderile și antreprenorii folosesc date deschise pentru a înțelege mai bine piețele potențiale și de a construi noi produse bazate pe date.

4. Eficiența datelor deschise constă în facilitarea accesării propriilor date sau datelor de la alte ministere, ceea ce duce la reducerea costurilor de achiziție și redundanță pentru ministerele guvernamentale.

Datele deschise „[...] au un potențial important, actualmente neexploatat, în ceea ce privește reutilizarea în cadrul unor produse și servicii noi și creșterea eficienței în domeniul administrativ. Beneficiile economice globale obținute din deschiderea acestei resurse s-ar putea ridica la 140 de mld. EUR pe an în UE.” [4]

Raportul „Datele deschise – un motor al inovării, al creșterii și al guvernării transparente” prezentat către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social și Comitetul Regiunilor aduce



**Figura 3. Topul mondial al datelor deschise Global Open Data Index 2015.**

Sursa. <<http://global.census.okfn.org>>.

date convingătoare referitoare la beneficiile datelor deschise. „Prelucrarea inteligentă a datelor este esențială pentru abordarea provocărilor societale. Datele pot fi utilizate, de exemplu, pentru creșterea sustenabilității sistemelor naționale de sănătate. Raportul McKinsey din 2011 estimează că utilizarea eficientă a datelor ar putea genera venituri în valoare de 300 de miliarde USD pe an.” [4]

În Republica Moldova, Portalul guvernamental al datelor deschise <[www.date.gov.md](http://www.date.gov.md)>, a fost lansat pe 15 aprilie 2011 cu scopul facilitării accesului cetățenilor la datele ministerelor și instituțiilor administrației publice centrale. În prezent, pe <[www.date.gov.md](http://www.date.gov.md)> sunt plasate 894 de seturi de date oferite de 48 de autorități publice centrale. Recent, <[www.date.gov.md](http://www.date.gov.md)> a înregistrat un record de peste 1 milion de descărcări.

Anual, Global Open Data Index evaluează gradul de deschidere a seturilor de date guvernamentale specifice cu scopul de a îmbunătăți dialogul între guvern și societatea civilă cu privire la datele deschise. Gradul de deschidere a datelor sunt apreciate după impactul asupra cetățenilor, utilizarea datelor de către cetățeni și instituții sau organizații guvernamentale. Metodologia de evaluare analizează seturile de date deschise disponibile în 122 de țări din întreaga lume. Ultimul clasament efectuat arată că Republica Moldova s-a clasat pe locul 32 în topul Global Open Data Index 2015 - topul mondial al datelor deschise (fig. 3).

**Concluzii.** Datele deschise vin în sprijinirea dezvoltării durabile, astfel Guvernele, donatorii, ONG-urile, societatea civilă și industriile pot aplica date deschise pentru a ajuta la realizarea obiectivelor dezvoltării durabile.

## BIBLIOGRAFIE

- [1] <<http://ogpsummit.org/>> (15.03.2016).
- [2] <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228844/7650.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228844/7650.pdf)>.
- [3] <<http://www.agerpres.ro/politica/2016/03/09/brummell-datele-deschise>> (02.03.2016).
- [4] Vickery G. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments, 2011.
- [5] Datele deschise – un motor al inovării, al creșterii și al guvernanței transparente <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52011DC0882>> (02.02.2016).
- [6] Sursa. <<http://global.census.okfn.org>> (02.04.2016).
- [7] Gherman T. Inițiere în e-guvernare. Suport de curs, AAP, 2012.
- [8] <[data.worldbank.org](http://data.worldbank.org)>.
- [9] <[microdata.worldbank.org](http://microdata.worldbank.org)>.

# THE DYNAMIC MODEL OF E-GOVERNMENT SYSTEM DEVELOPMENT

**Veronika NOVOTNA,**  
*senior lecturer, PH.D., Brno University of Technology,*  
*Czech Republic*

## REZUMAT

*Atunci când modelăm probleme economice complexe, de multe ori trebuie să facem față compromisurilor între variabile. Caracterul dinamic poate fi capturat prin includerea de variabile exogene și endogene tardive în specificarea structurii unui model.*

*Scopul acestui articol este de a prezenta un model de elaborare a unui sistem de e-guvernare, care analizează integritatea sistemului managerial al organizației, aplicarea operațiilor, resursele informaționale și tehnologice prin utilizarea metodelor analitice și de sinteză, modelarea dinamică și soluționarea ecuațiilor diferențiale tardive ale sistemului. Modelul permite să fie influențat de perioadele precedente, astfel dirijând sistemul de ecuații diferențiale tardive.*

**Introduction.** Information technology has taken the world by storm. Its emergence has given rise to a new level of digital knowledge systems. Its application has been catalytic to the rapid changes taking place in the way people work, live and think, and is facilitating the development of our society and civilization in a new era. However, along with the tremendous benefits and development of information technology comes the challenging problem of e-government and information security management.

Currently, it is a natural trend in theoretical basis of scientific disciplines to study various model situations using increasingly precise models which, among other things, enable us to analyze more accurately the simulated processes, to search for more exact meaning of the circumstances under which they run, and to derive practical conclusions, bases, optimum solutions, etc. from the findings. Measurement of economic quantities then corresponds to use of quantitative methods, i.e. methods based on findings of mathematical disciplines.

The aim of this article is to present a model of e-government system development, which analyses the system integrity of organization management, operation application, information resources and technology by the use of analytic and synthetic methods, dynamical modelling and solving the system of delay differential equations. The model allows for the influence of previous periods, thus leading to the system of differential equations with delay.

**Literal review.** The provision of services in governmental portals is a constant which as influenced the strategies of electronic services offered by several governments all over the world. More than offering services, development related policies have tried to widen the scope of their actions, bringing together the necessary aspects for an accurate alignment between the implementation of public services and the needs of the population. Consequently, Local Public Administrations are nowadays faced with a challenge of administrative modernisation, which tries to draw citizens closer to their services and, concurrently, to dematerialize their processes (Rocha & Sá, 2013; Sá & Rocha, 2012).

Over the last years, the quality of services in the public sector has given way to significant concerns. Many organizations have started to self-assess and measure the quality of the services they provide

The European Commission (2013), in a press release, declared that in the universe of EU Citizens, 46% use the Internet to look for a job, to use the public library, to submit tax declarations, to register births, to request a passport or to use other public administration services. In the same document, it is said that 80% of the citizens believe that the public services offered on the Internet allow them to save time, 76% appreciate their flexibility and 62% claim to save money with them.

Faced with the growing technological evolution and daily access to public services by populations, governments all over the world are constantly challenged to transform and reinvent themselves, in order to provide efficient, effective and economic services. Citizens, users who evaluate the provision of these services, are increasingly wellinformed, on the one hand, and demanding, on the other hand. Lee and

Kim (2014) contend that the ability to measure the quality of a service is a prerequisite to obtain a high quality level. In their study, Khawaja and Bokhar (2010), reveal that organizations struggle to evaluate the quality of the services they provide to clients, that is, they find it difficult to evaluate if, in the context of a service, there are any faults or if the delivery takes place within the stipulated time.

Local Public Services are thus facing the challenge of administrative modernization, trying to bring the residents closer to their services and, simultaneously, dematerializing their processes (Rocha and Sá, 2014; Sá and Rocha, 2012). Based on these assumptions, concepts, models, frameworks and methodologies need to be developed to evaluate, in the specific context of local authorities, the quality of Electronic Government services, in order to improve the level of satisfaction attached to these services.

**Methods and Data Sources.** Study of various model situations, focus on simulating conditions, searching for outcomes, optimal solutions and so on are among the most important current trends. For example, McNelis (2003) in his paper applies neural network methodology to inflation forecasting in the Euro-area and the USA. The paper Ioana et al. (15) presents a new concept for Fuzzy Logic in economic processes. It then compared the effects of reform policies on access to institutional credits in Nigerian agricultural sector before and after the reforms (1978 - 1985; and 1986 - 2009). In his paper Zhang (2012), investigated the sensitivity of estimated technical efficiency scores from different methods including stochastic distance function frontier. In related literature Boucekkine et al. (2004) also studied the two-stage optimal control problem involving two deterministic AK models, and Harada (2010) examined the switch from the Solow to AK economies using a similar technique. Many studies have been conducted in order to validate the hysteresis hypothesis, e.g. Alonzo (2011).

Particular specific sets of tasks concerning differential equations with dynamic argument were being solved by L. Euler and M. Kondors, but their systematic study only began in the 20th century.

In their monograph, Kobrinskij and Kuzmin (1981) pointed out the necessity of using variables of historic type in dynamic economic models that have impact on system development and leads to major changes in the character of the entire process. In Simonovs studies (2002, 2003) has modified existing micro and macro economical models, such as Walras-Evans-Samuelson (WEC) model with regard to delay between offer and demand, Allen's model on the single-commodity market, with regard to delay of deliveries and dependence of demand and offer on the price and speed of price changes Alen, Vidal-Wolf's model of single-product sale Dychta and Camsonjuk (2003) etc.

Under the term of dynamic economic models we can understand such economic and mathematical models, the structure of which includes behavior of the analyzed system over time. In article McNelis (2003) the author presents a dynamic model of e-government system development, composed of fourth first-order differential equations. The author has come up with a model which describes the time variation of three static variables:

Suppose  $M$  as the Government Efficiency level state value of a government system.

$A$  as the state value of corresponding Economic Performance level.

$R$  as the state value of corresponding Digital Public Services level.

$T$  as the state value of present technological Infrastructure development level.

The model is represented by fourth-dimensional ordinary differential equations:

$$M'(t) = -k_1 M(t) - k_2 A(t) + k_3 T(t)$$

$$A'(t) = k_4 M(t) + k_5 R(t) + k_6 T(t)$$

$$R'(t) = k_7 M(t) + k_8 T(t)$$

$$T'(t) = k_9 T(t - \Delta) \quad (1)$$

where  $k_i, i = 1..9$  are non-negative constants.

**Analysis of the solution.** Let us now analyze the above mentioned problem using the modern theory of so-called functional differential equations, a very special part of which is also the theory of linear difference equations with delayed argument. In order to numerically solve the problem in question for the system of differential equations with delayed argument, a method was used, which has been, in current studies, derived for solving marginal problems for systems of so-called functional differential equations.

General theory, which makes it possible to solve not only the above mentioned problems, but also others, can be found in a monograph Kiguradze and Pūža (2003), and its application on the above mentioned types of differential equations with delay, including the description of the way the desired solution was designed can be found in for example Novotna (2015) and there cited bibliography.

Calculations were made using system Maple, which is used as mathematical software because of the possibility to deal with calculations symbolically. It is very similar to programs Mathematica and Maxima, which offer much fewer functions. An indisputable advantage of Maple is that not only can it make analytic calculations with formulae, but it can equally provide a numerical calculation or graphic representation of results. Therefore, it is a system with a very attractive and user-friendly environment which offers a range of options regarding the application of quantitative methods in practice, application problems, and scientific calculations for many disciplines, etc.

Numerical procedures for solving ordinary differential equations used in Maple are transferred, via the above mentioned theory, to solution of differential equations with delayed argument.

**Situation for the Czech Republic - illustrative example.** To demonstrate the initial problem solution we have selected the environment of the Czech Republic in the sense of setting the initial solution conditions at values known for the Czech Republic. The data were acquired from the IMD World Competitiveness Center (hereinafter "IMD") comparing the competitiveness of different countries in the new issue of "Yearbook 2015" and from the Digital Economy and Society Index (DESI), which is a composite index developed by the European Commission.

(DG CNECT) to evaluate progress of EU countries towards digital economy and society. IMD compares the individual pillars of overall competitiveness, including economic performance, state governance efficiency, efficiency of enterprises and infrastructure. DESI collects a set of relevant indicators divided into 5 dimensions: Connectivity, Human Capital, Use of Internet, Integration of Digital Technology and Digital Public Services.

In 2015 the Czech Republic took the 29<sup>th</sup> position according to IMD. The current advance of the Czech Republic to a better position was promoted by economic growth, positive development of government finance and improved motivation and organization in business. These factors collectively contributed to an improvement in the relative status of the Czech Republic in economic performance (26<sup>th</sup> position), governance efficiency (31<sup>st</sup>) and business efficiency (31<sup>st</sup>).

When compared to other countries, according to IMD the Czech economy is attractive due to skilled work force, cost competitiveness, level of education and reliable infrastructure. Based on the DESI 2015 index evaluation, the Czech Republic achieved an overall score of 0.46 (1 being the maximum level), which means 17<sup>th</sup> position out of 28 EU member states. Czech citizens demonstrate a good level of digital skills, which enables them to use the internet for a wide range of activities. At the same time, Czech small and medium enterprises are at the top of online sales in the EU, their turnover reaching top positions.

However, the Czech Republic shows substandard results in ensuring advanced digital public services. This area remains the principal challenge for the Czech Republic. This is manifested by the mere 14% of users who use the internet to fill in and send forms to the public administration bodies, which places the Czech Republic at the 26<sup>th</sup> position in the EU.

**Model Solution.** To demonstrate the options of solving the initial problem we assume "historical development" of the  $T$  variable before  $time\ t=0$ , which may be simulated by function  $y=0.6sin(t)+27$ . The development of the respective variables will be monitored for 86 months.

The initial conditions were set as follows:

$$M(0) = 31, A(0) = 38, R(0) = 0.46, T(0) = 27$$

After insertion of selected parameters into the system the result is:

$$M'(t) = -0.001M(t) - 0.001A(t) + 0.015T(t)$$

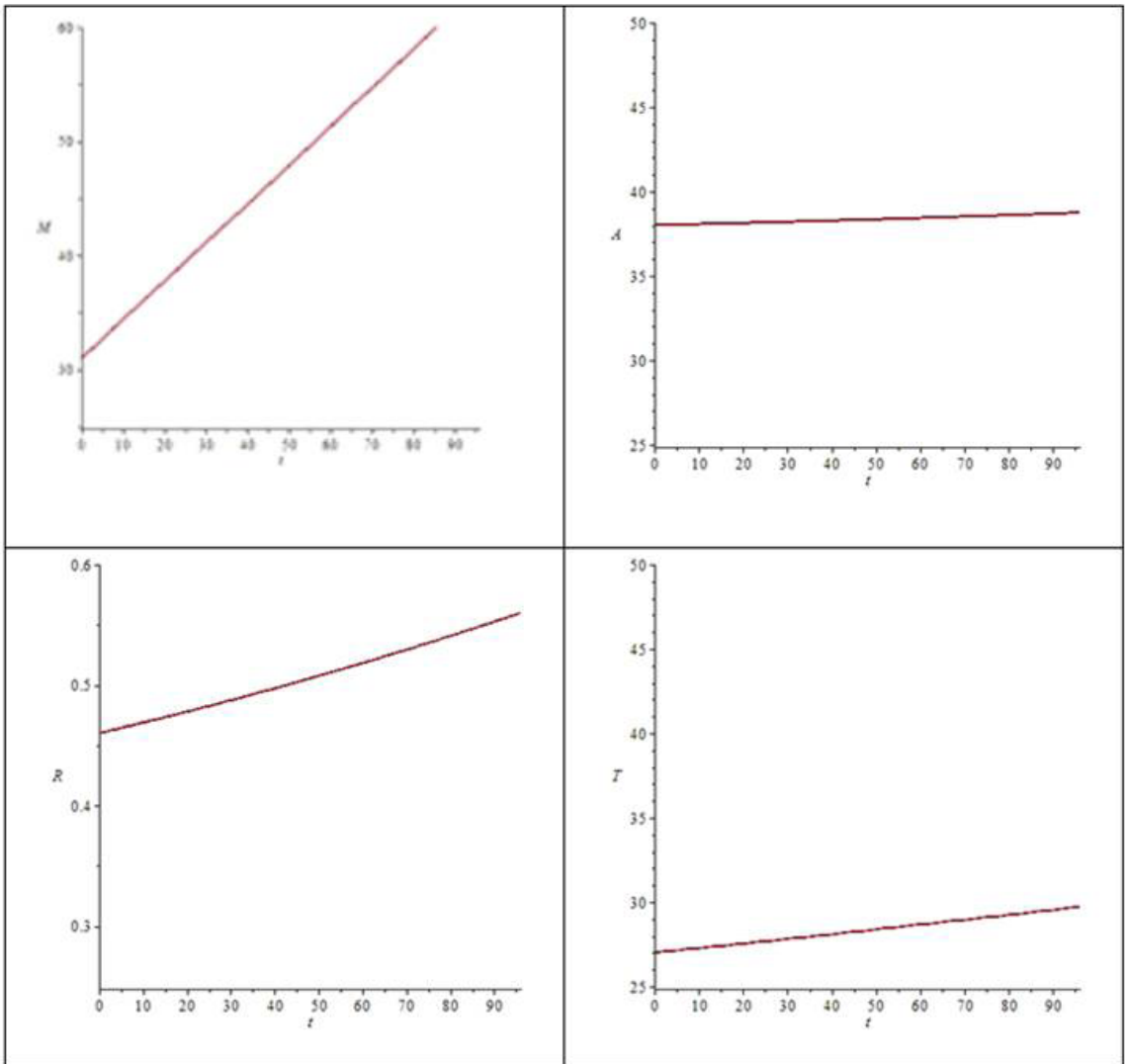
$$A'(t) = 0.0001M(t) + 0.0003R(t) + 0.0001T(t)$$

$$R'(t) = 0.00001M(t) + 0.00002T(t)$$

$$T'(t) = 0.01T(t-\Delta)$$



The first set of graphs (Fig. 1) illustrates a system solution in the event the delay in the fourth equation is three months.



**Figure 1. The delay is three months.**

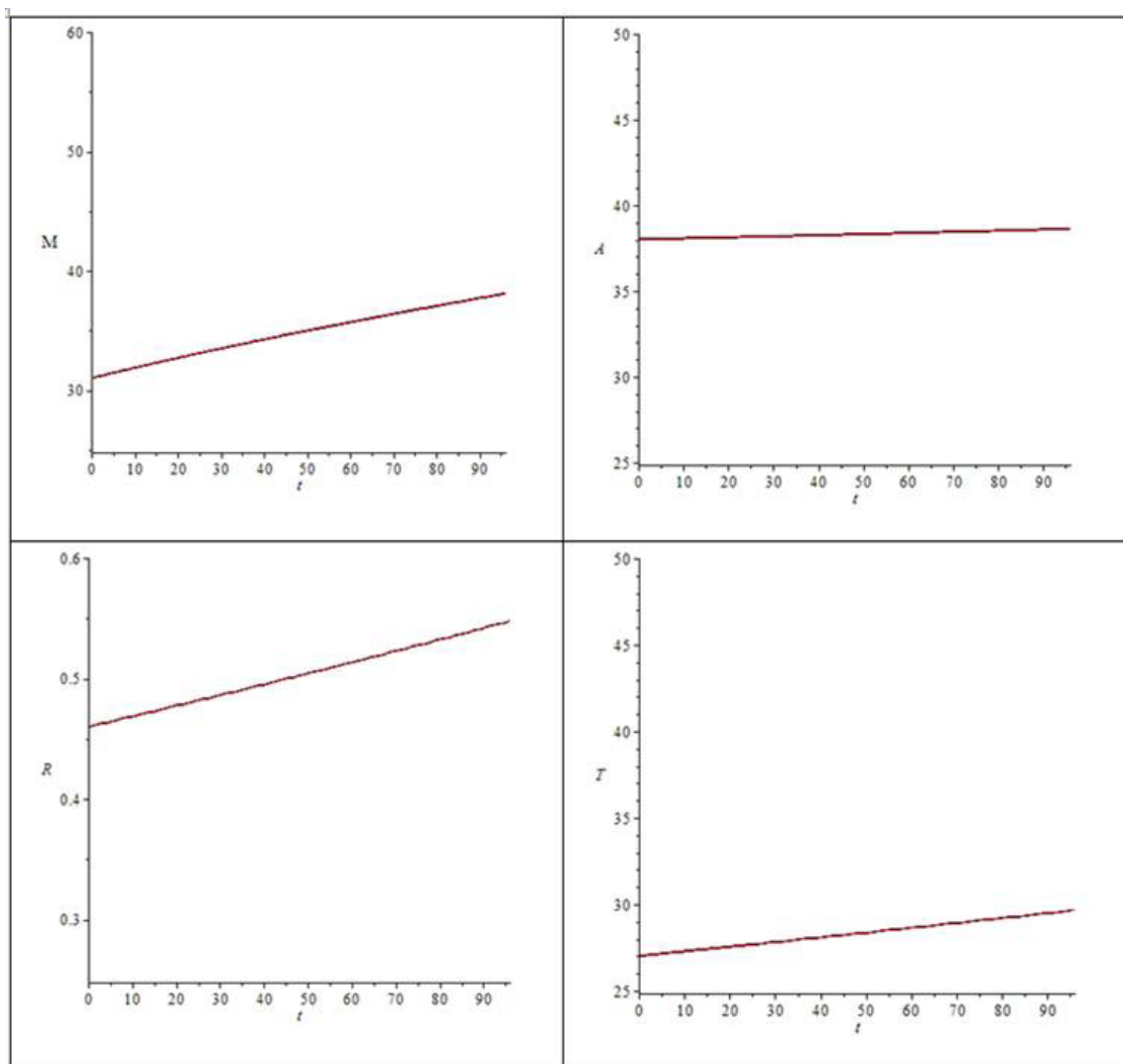
The second set of graphs demonstrates a solution in the event the parameter  $k_1$  is altered to 0.009 and the remaining parameters are maintained. The value of this parameter will have a significant impact on the development of government efficiency and slow down its increase (Fig. 2).

The third set of graphs demonstrates a solution in the event the parameter  $k_g$  is altered to 0.01 and the remaining parameters are maintained. The value of this parameter will have a significant impact not only on further technology development but also on the development of government efficiency and will considerably accelerate its increase (Fig. 3).

To conclude, the examined system demonstrates unambiguous complex dynamic performance. Based on an analysis of the above solutions of delay differential equation systems it can be stated that an alteration of system parameters has a significant effect on the overall system stabilization. As far as we are able to estimate the parameter value, conclusions can be made concerning other system trends and stabilization options.

The newly used methodology of delay differential equation system numerical solution using the fixed point method provides for a successful solution to the above problem and thus for performing an





**Figure 2. The parameter  $k_1$  is altered to 0.009.**

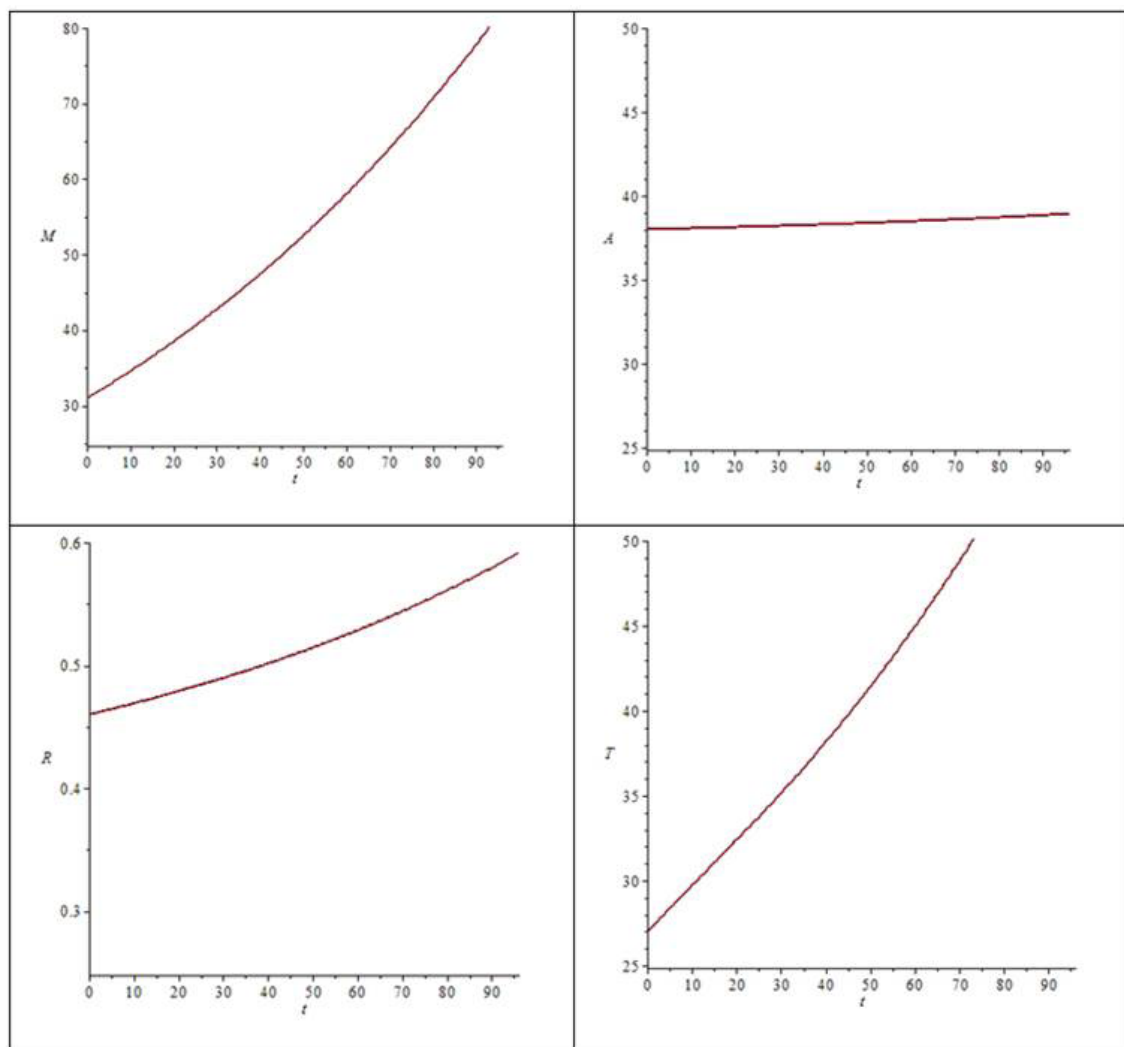
analysis of the effect of the individual parameters alteration. Alterations of the coefficient of delay impact on system performance were the sole alterations demonstrated as an illustration.

**Conclusion.** When modelling complex economic issues we often have to face the fact trade-offs between variables are chase in time. The dynamic character can be captured by including delay exogenous and endogenous variables in specifying the structure of a model.

Another way to include dynamic processes in models is to see time as a continuous variable and to describe dynamic models by means of differential equations.

The new model allows for the influence of previous periods, thus leading to the system of differential equations with delay. Its solution required use of modern methods of the theory of functional differential equations.

It is to be expected that the procedure for solving the dynamic model, described above, that uses contemporary mathematic methods of so-called "Differential Equations Theory" with delayed argument, can be successfully used for both modelling further concrete economic relations and for economic models in general.



**Figure 3.** The parameter  $k_g$  is altered to 0.01.

#### LITERATURE

1. Boucekkine, Raouf, Cagri Saglam a Thomas Valle. 1999. Technology adoption under embodiment: a two-stage optimal control approach. *Macroeconomic Dynamics*. 8(2), 250-271. DOI: 10.1017/S1365100503030062. ISSN 1365-1005. Available: <[http://www.journals.cambridge.org/abstract\\_S1365100503030062](http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1365100503030062)>.
2. Dykhta, V. a O. Samsoniuk. 2003. Optimal'noe impul'snoe upravlenie s prilozheniaami. Fizmatlit. (1). ISSN 978-5-9221-0877-5.
3. Harada, Tsutomu. 2010. Path-dependent economic growth with technological trajectory. *Economics of Innovation and New Technology*. 19(6), 521-538. DOI: 10.1080/10438590903166412. ISSN 1043-8599. Available: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10438590903166412>>.
4. Ioana, Adrian, Augustin Semenescu, Dragos Marcu, Massimo Pollifroni a Monika Březinová. 2015. Some Aspects about Product Management of Electric Arc Furnace Elements. *Applied Mechanics and Materials*. 809-810(1), 1319-1324. DOI: 10.4028/<[www.scientific.net/AMM.809-810.1319](http://www.scientific.net/AMM.809-810.1319)>. ISSN 1662-7482. Available: <<http://www.scientific.net/AMM.809-810.1319>>.
5. Khawaja, K. F. a R. H. Bokhar. 2010. Exploring the factors associated with quality of website. *Global Journal of Computer Science and Technology*. 14(10), 37-45.

6. Kiguradze, Ivan a Bedřich Půža. 2003. Boundary value problems for systems of linear functional differential equations. Brno: Masaryk University. ISBN 80-210-3106-9.
7. Kobrinskij, N. a V. Kuzmin. 1981. Točnost ekonomiko-matematičeskich modelej. Moskva: Finansy i statistika. ISBN 0-521-35984-8.
8. Lee Hakyoon a Chulhyun Kim. 2014. Benchmarking of service quality with data envelopment analysis. *Expert Systems with Applications*. 41(8), 3761-3768. DOI: 10.1016/j.eswa.2013.12.008. ISSN 09574174. Available: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S095741741300972X>>.
9. Mcnelis, P.D. 2003. Nonlinear phillips curves in the Euro area and USA? Evidence from linear and neural network models. 2003 IEEE International Conference on Computational Intelligence for Financial Engineering, 2003. Proceedings. IEEE, 2003(1), 145-149. DOI: 10.1109/CIFER.2003.1196254. ISBN 0-7803-7654-4. Available: <<http://ieeexplore.ieee.org/lpdocs/epic03/wrapper.htm?arnumber=1196254>>.
10. Novotná Veronika. 2015. Numerical Solution of the Inventory Balance Delay Differential Equation. *International Journal of Engineering Business Management*. 7(1), 1-9. DOI: 10.5772/60113. ISSN 1847-9790. Available: <[http://www.intechopen.com/journals/international\\_journal\\_of\\_engineering\\_business\\_management/numerical-solution-of-the-inventory-balance-delay-differential-equation](http://www.intechopen.com/journals/international_journal_of_engineering_business_management/numerical-solution-of-the-inventory-balance-delay-differential-equation)>.
11. Pérez-Alonso, Alicia a Silvestro di sanzo. 2010. Unemployment and Hysteresis: A Nonlinear Unobserved Components Approach. *Studies in Nonlinear Dynamics*. 15(1), -. DOI: 10.2202/1558-3708.1806. ISSN 1558-3708. Available: <<http://www.degruyter.com/view/j/snde.2010.15.1/snde.2010.15.1.1806/snde.2010.15.1.1806.xml>>.
12. Rocha A. a F. SA. 2014. Planning the information architecture in a local public administration organization. *Information Development*. 30(3), 223-234. DOI: 10.1177/0266666913489841. ISSN 0266-6669. Available: <<http://idv.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0266666913489841>>.
13. Rocha, A. a F. SA. 2014. Planning the information architecture in a local public administration organization. *Information Development*. 30(3), 223-234. DOI: 10.1177/0266666913489841. ISSN 0266-6669. Available: <<http://idv.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0266666913489841>>.
14. SÁ, Filipe a Álvaro Rocha. 2012. Definição da Arquitetura de Informação em organismo da Administração Pública Local. *Iberian Journal of Information Systems and Technologies*. (10), -. DOI: 10.4304/risti.10.51-64. ISSN 1646-9895. Available: <[http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_abstract](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_abstract)>.
15. Simonov P. M. 2003. Issledovanie ustoichivosti rešenij nekotorych dinamičeskich modelyach mikro - i makroekonomiki. *Vestnik PGU*. 1. 2003(1), 88-93. ISSN 1993-0550.
16. Simonov, P.M. a A.S. Ustinov. 2009. An approach towards quality evaluation of management of budget funds (financial management) in the governmental sector. *Vestnik Permskogo Universiteta naučnyj žurnal: Economics Series*. 1. 2009(1), 63-69. ISSN 1994-9960.
17. Zhang, Tao. 2012. A Monte Carlo Analysis for Stochastic Distance Function Frontier. *Engineering Economics*. 23(3), -. DOI: 10.5755/j01.ee.23.3.1937. ISSN 2029-5839. Available: <<http://www.inzeko.ktu.lt/index.php/EE/article/view/1937>>.
18. The Digital Economy and Society Index (DESI). 2015. The Digital Economy and Society Index (DESI) [online]. [cit. 2016-03-22]. Available: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>>.
19. IMD WORLD. 2015. IMD [online]. Switzerland [cit. 2016-03-22]. Available: <<http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>>.

# THE ROLE OF EGOVERNANCE IN PUBLIC SECTOR OF CZECH REPUBLIC

**Viktor ONDRAK,**  
*senior lecturer, PH.D., Brno University of Technology,  
Czech Republic*

**Bernard NEUWIRTH,**  
*senior lecturer, PH.D., Brno University of Technology,  
Czech Republic*

## REZUMAT

*Administrația publică din Republica Cehă se confruntă cu o situație relativ complicată. Pe de o parte, se așteaptă ca administrația publică să fie executată într-un mod eficient, ușor și simplu de utilizat, pe de altă parte, organele administrației publice trebuie să se asigure că comunicarea simplă și plăcută să nu fie realizată în detrimentul siguranței comunicării și conținutului. Căutarea unei soluții adecvate devine și mai complicată din cauza că resursele (atât financiare, cât și umane) sunt limitate considerabil și, adesea, există presiune asupra administrației publice ca să reducă și mai mult costurile. Adesea, există o serie de soluții tehnice identice pentru sistemele informaționale implicate în administrația publică dar lipsește managementul competent ce ține de cerințele pentru a asigura serviciile TIC, deși organizațiile administrației publice procesează informația specifică, ceea ce presupune un nivel sporit de disponibilitate, integritate și confidențialitate.*

*Acest articol discută opțiunile de elaborare a e-guvernării în Republica Cehă în ceea ce privește eficiența serviciilor de cloud computing.*

**Introduction.** Public administration of the Czech Republic needs to deal with a relatively complicated situation. On the one hand, public administration is expected to be executed in an efficient, user-friendly and simple manner, which can be enabled to users e.g. by providing the option of a completely electronic form of communication with public administration, among other things. On the other hand, public administration bodies need to ensure that the simple and pleasant form of communication is not achieved at the expense of communication and content handling safety. The search for a suitable solution is further complicated by the fact that resources (both financial and human) are considerably limited and often there is pressure on public administration to aim at further cost reductions. Presently the eGovernment environment in the Czech Republic (CR) offers a relatively wide range of services available to its users. These include information services as well as services facilitating direct electronic communication with public administration authorities. One of the frequently discussed questions is why certain eGovernment services are less popular among individuals than other users. Whether the available eGovernment services are attractive enough for individuals and whether individuals are interested in using the available services or are already using them actively. One of the options to improve communication and provide for full utilization of available technologies is the cloud solution alternative, which has already been successfully applied in the commercial domain. This paper discusses the options of further eGovernance development in the Czech Republic, with regard to efficient utilization of cloud computing services.

**Literal Review.** New information and communication technology trends entail the potential to improve efficiency of any organization. In many developed countries information technology plays an active role in improving public sector services and increasing efficiency of expenditure related to their activities. (Anthopoulos, 2012).

Sharing and centralization of computing tools in the form of supplied services – so-called cloud computing, which some authors consider a representation of natural evolution of the traditional data centres model, has been applied more and more widely in numerous corporations (Buyya, 2011). Cloud computing is not a new technology, but as described by (Jackson, 2011) it is a new way of offering services, taking into consideration business and economic models for providing and consuming ICT services.

The shared infrastructure principle is based on separating the ICT infrastructure from its user as far as the ICT infrastructure management, operation and maintenance is concerned, while providing sufficient freedom of management and to a certain extent also sharing the risks related to infrastructure availability as well as data confidentiality and integrity. Basic terminology is consistent with the 800-145 standard of the National Institute of Standards and Technology (NIST, 2011) and many other authors provide summaries (Buyya, et al., 2011) (Srinivasan, et al., 2012) (Marinescu, 2013) (Smoot, et al., 2012).

In the paper (Merelo, 2011), authors checked several different between an evolutionary algorithms using several dissimilar computers connected via WiFi or Ethernet and difficult, problems, and show what effects the automatic load-balancing and asynchrony have on the speed of resolution of problems. (Prevost, 2011) introduced a novel framework combining load demand prediction and stochastic state transition models. The paper (Kavitha, 2013) focuses on resource allocation for the parallel data processing, which also occupies a major issue in cloud computing. The paper (Rajendran, 2015) attempts to give an overall idea about Cloud computing, Intrusion, types of Intrusion Detection Systems and earlier works done on Intrusion Detection System.

The study (Harms, et al., 2010) demonstrates that the aggregate costs related to the ownership of one server are inversely proportional to the number of servers administered in the cloud. The ratio of total costs in 13 years of owning and operating 1000 virtual servers in the cloud when compared to standard non-shared infrastructure, according to another study (Alford, et al., 2010) is 0.5 for private, 0.37 for hybrid and 0.33 for public cloud. Server migration to private cloud can thus reduce aggregate costs of their ownership by as much as one half, even by two thirds when migrating to public cloud. Practical experience (Marinescu, 2013) in migrating several information systems to unified infrastructure show a relatively substantial decrease in peak load when compared to the sum of extremes for each individual system. E-mail and office productivity applications, data storage, and disaster recovery services are typical of the way public-sector organizations are using cloud services (Olsaker, 2011). According to (Powel, 2011), when implementing cloud computing in the public sector is necessary to consider its specifics and proceed differently than in the corporate sector.

The potential related to cloud computing expansion at the level of pan-European projects, such as Trusted Cloud for Europe, has been identified within the EU. The related documents (European Commission, 2012) present an appeal to the member states to fully utilize the cloud computing potential for the performance of their activities. This topic is discussed by many authors in their publications. (Diez, 2013) explains the impact and benefits for public organizations of cloud services and explores issues of why governments are slow to adopt the use of the cloud. (Marešová, 2015) in her contribution, specified when to deploy cloud computing in the public sector and compared the situation in the Czech Republic and elsewhere. The report (Weiss, 2010) examines fundamental differences in the policy and funding models for public sector information.

**Methods and Data Sources.** The paper is based on an economic theory with focus on utilization in the area of public administration computerisation. The current situation is identified by means of analysis and synthesis and by means of statistical methods. Afterwards, based on available research, identification of potential obstacles and restrictions, the authors formulate possible routes of further development within the area.

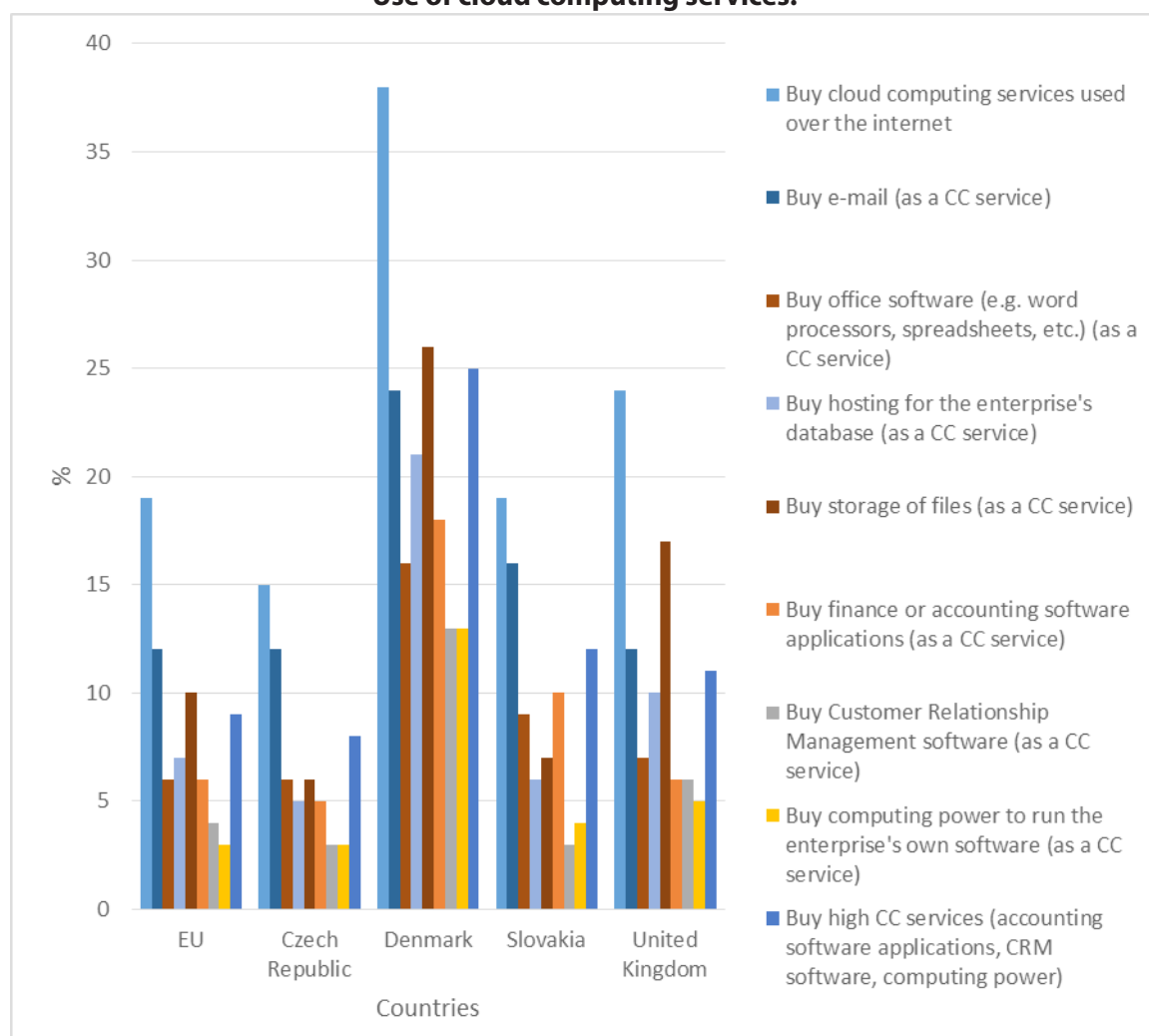
Eurostat serves as the source of data for comparison of the selected EU Member States in terms of ICT usage. The data are based on a European-scale survey: Use of cloud computing services, coordinated by Eurostat annually. The data comparison was applied to the section dealing with CC use in corporations (excluding the banking sector).

Data from 2014 were applied. Furthermore, the current research processed by SPSS and research performed by HP focused on the increasing significance of cloud solutions in the corporate sphere were used. The data were evaluated using Statistica 12 and MS Excel.

**Data Analysis Results.** The following countries were selected from the Eurostat research aimed at the use of cloud computing services in corporations (excluding the banking sector) for our comparison: Denmark and United Kingdom as representatives of countries where G-cloud is being actively used and Slovakia as a country whose development and history are the closest to CR and the use of G-cloud is in its initial stage (Table 1).

Table 1

## Use of cloud computing services.



Denmark may be considered one of the leaders in using clouds in the corporate sphere. In comparison to CR, the use of cloud services is two to three times more frequent. Both UK and SK are above the EU average of cloud use in corporations. CR is just below the EU average.

The obstacles limiting the use of cloud computing services are roughly the same in CR and UK as in the EU average. It seems notable that in Slovakia they are up to two times lower than in CR and EU. The obstacles limiting the use of cloud services found in Denmark are slightly higher; however, this might be partly due to the volume of provided services. Therefore it is possible that when using the cloud services more widely, the users are also aware of a higher number of limiting obstacles (*Table 2*).

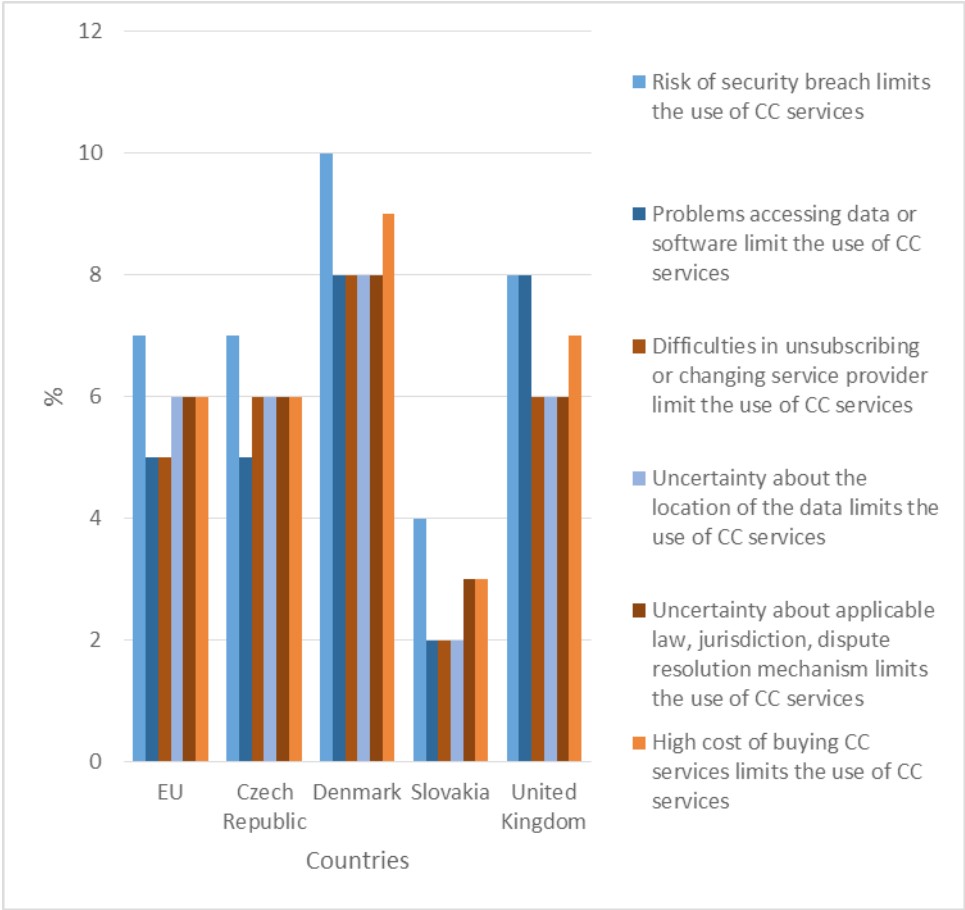
In 2015 (SPCSS, 2015) (one of the state companies engaged in eGC operation) performed a research aimed at the status of data centres operated by state institutions. The evaluation focused on technical management of the data centres and server rooms. The research was aimed at: The capacity and reliability of network connection, internet connectivity, general data centre characteristics, entry inspection, location, generators and fuel tanks, process settings.

From the total number of evaluated data centres and server rooms, 15% were evaluated as satisfactory and 85% as unsatisfactory. None of the evaluated data centres has been evaluated as fully compliant. 50 parameters out of the 152 were identified as critical. One fifth of the data centres fulfilled 80% of critical parameters. No DC fulfilled all critical parameters.



Table 2

Obstacles that limit the use of cloud computing services.



Their fulfilment is conditioned either by investments into the respective DC or building one DC (and its clones) – G-Cloud.

From the research undertaken by HP (Infinity, 2011) aimed at cloud computing and transformation, which involved 33 managers of financial institutions, 33 managers from public services and 34 managers from public institutions and organizations, the following findings may be noted: One half of the questioned IT directors and managers stated that by the end of 2012 20–30% of their IT processes will be operating in private or public cloud. According to three quarters of the respondents, up to 50% of their company IT could be in cloud by the end of 2015.80% of the respondents believe they will move their critical corporate applications to the cloud within two to five years. In relation to this transformation, over 60% of the respondents expect mostly new ways of efficient communication with employees, citizens and customers and immediate access to information. It was established that the utmost priority for companies moving to the cloud is IT infrastructure security.

According to 57% of the respondents from the public sector, application transformation will eliminate the need to repeat identical information throughout different government bodies. One half of the respondents claim that application transformation may reduce operating costs as well as the volume of manual processes. More than a half of research participants believe they will be able to save over 20% of their annual budget by moving IT infrastructure to hybrid cloud environments. The transformation of all critical applications and systems to public cloud will take five or more years, according to 62% of the respondents. Only 2% of the respondents do not believe the transformation will ever take place. Almost all (97%) representatives of the public sector believe application transformation and the use of cloud will

contribute to increasing satisfaction of citizens and improvement of their experience in public administration interaction.

**Recommendations and Discussion Concerning Cloud Computing Implementation in Public Administration.** Public administration is becoming one of the most significant administrators and users of information systems; however, security is of the same importance as functionality, user-friendliness, price and maintainability. Suitable utilization of information technology in public administration entails a great potential for protecting the society against various types of threats. Therefore new and more efficient methods and approaches to the public administration information system protection against threats will need to be explored and developed, together with early detection systems, attacker identification etc.

In the sphere of public administration, new information systems (or modifications of the existing ones) are often built separately, only within the particular department or state organization. As a result, separate infrastructure sets are formed, which are frequently only used in the extent corresponding to a few per cent of their capacity. Frequently, a number of identical technical solutions are operated for the individual information systems involved in public administration and there is a lack of competence management related to the requirements to ensure ICT services, although public administration organizations process specific information, which entails high levels of availability, integrity and confidentiality.

These discrepancies can often be found in those sections of the public sector that are very different as far as their extent is concerned (e.g. municipalities); however, they need to cope with very similar issues arising in the course of their standard operation.

One of the shared infrastructure principles is separating the ICT infrastructure (at any level) from its user as far as the ICT infrastructure management, operation and maintenance is concerned, while providing sufficient freedom of management and to a certain extent also sharing the risks related to infrastructure availability as well as data confidentiality and integrity.

Many providers are able to ensure the placement of ordered services in particular geographic locations (e.g. particular countries or higher international units). Another significant advantage of such solutions is the rate of service implementation, their variability and scalability with the possibility to guarantee a great extent of availability. The benefits of shared infrastructure are based particularly on more efficient exploitation of resources (hardware, software, human resources, and energy).

The potential of achievable savings in long-term funding and the possibility of high quality information system development based on innovative technology including high level of data security represents the main and fundamental reason to implement hybrid cloud computing solution in the public sector.

**Conclusion.** The current system of data storage within public administration that lacks any conceptual solution of DC development and data handling poses a risk. Consequently it is difficult to plan investments into data centres, HW and security. The data of the respective state entities are often stored using insufficient spaces and infrastructure, considering the current situation. Other risks include the issue of skilled staff ensuring data security required by the data centres and the difficulty of real estimation within DC building. These requirements are often hard to be met by the organizations themselves under the conditions of public administration and they can represent a potential threat to the administered data set as a whole.

To provide for more efficient utilization of cloud computing services also represents an option to use public clouds in public administration. According to the authors, suitable methodology taking into account the proposed concept of long-term development to be determined by the government, will need to be formulated. Based on the application of this method, the communication with public administration could be qualified unambiguously and further managed by suitable cloud computing tools. And it is, this type of solutions might facilitate improvements in expenditure efficiency with regard to ensuring the required safety and compliance with all legal regulations.

## BIBLIOGRAPHY

1. Alford Ted and Gwen Morton The Economics of Cloud Computing. In: Booz, Allen, Hamilton.[Online] 2010.[viewed 2013-11-24] Available from: <<http://www.boozallen.com/media/file/Economics-of-Cloud-Computing.pdf>>.
2. Anthopoulos L. G. An Investigative Assessment of the Role of Enterprise Architecture in Realizing

E-Government Transformation. In: V P. Saha, Enterprise Architecture for Connected E-Government. IGI Global, 2012, pp. 288-305.

3. Buyya Rajkumar, James Broberg, and Andrzej Goscinski. Cloud computing, Principles and Paradigms. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2011, ISBN:978 0 470 88799 8.

4. Diez, O. and A. Silva. Govcloud: Using Cloud Computing in Public Organizations. Technology and Society Magazine, IEEE [online]. USA: IEEE, 2013, 32(1):66-72 [viewed 2015-08-17]. DOI:10.1109/MTS.2013.2241473. ISSN 0278-0097.

5. Harms Rolf and Michael Yamartino. The Economics Of The Cloud. Microsoft. [Online] 11 2010. [viewed 2013-11-24] Available from: <<http://www.microsoft.com/en-us/news/presskits/cloud/docs/the-economics-of-the-cloud.pdf>>.

6. Infinity. Průzkum HP potvrzuje rostoucí význam cloudových řešení ve firemní sféře. HP. [Online] 2011. [viewed 2016-2-24] Available from: <[http://www.infinity.cz/novinky-a-akce/novinky.html/9\\_213-pruzkum-hp-potvrzuje-rostouci-vyznam-cloudovych-reseni-ve-firemni-sfere](http://www.infinity.cz/novinky-a-akce/novinky.html/9_213-pruzkum-hp-potvrzuje-rostouci-vyznam-cloudovych-reseni-ve-firemni-sfere)>.

7. Jackson, Dw. Watson, Answer Me This: Will You Make Librarians Obsolete or Can I Use Free and Open Source Software and Cloud Computing to Ensure a Bright Future? Law Library Journal [online]. Amer Assoc Law Libraries, 2011, 103(3):497-504 [cit.2015-09-09]. ISSN 0023-9283.

8. Kavitha S., Deepak Lakshmi Narashima and K. Kalpana. (2013) Efficient Parallel Data Management Providing Load Balancing Service in Cloud Environment. International Journal of Engineering and Technology [online]. [viewed 2015-08-19]. ISSN 0975-4024.

9. Maresova P. and Kacatl J. (2015). Cloud Computing in the Public Sector – Case Study in Educational Institution. Procedia - Social and Behavioral Sciences [online]. Elsevier Ltd, 2015, 182:341-348 [viewed 2015-08-16]. DOI:10.1016/j.sbspro.2015.04.781. ISSN 1877-0428.

10. Marinescu D. C. (2011). Cloud Computing: Theory and Practice. 225 Wyman Street, Waltham, 02451, USA: Elsevier Inc., 2013. ISBN:978-0-12404-627-6.

11. Merelo J.-J., et al. (2011). Cloud-based Evolutionary Algorithms: An algorithmic study [online]. 2011 [viewed 2015-08-19].

12. Olsaker E. (2011). Making Sense of Cloud Computing in the Public Sector. Government Finance Review [online]. Chicago: Government Finance Officers Association, 2011, 27(5):28-32 [viewed 2015-08-16]. ISSN 08837856.

13. Powell A. (2011). Buying A Public Sector Cloud. Supply Chain Europe [online]. Leatherhead: Via Media UK Ltd, 2011, 20(6):26 [viewed 2015-08-16].

14. Prevost John J., Kranthimanoj Nagothu, Brian Kelley and Mo Jamshidi. Prediction of cloud data center networks loads using stochastic and neural models. In: System of Systems Engineering (SoSE), 2011 6th International Conference on [online]. IEEE Publishing, 0110 n. l., s. 276-281 [viewed 2015-08-19]. DOI:10.1109/SYSOSE.2011.5966610. ISBN 978-1-61284-783-2.

15. Rajendran, Praveen Kumar, B. Muthukumar and G. Nagarajan. Hybrid Intrusion Detection System for Private Cloud: A Systematic Approach. Procedia Computer Science [online]. Elsevier B.V, 2015, 48:325-329 [viewed 2015-08-19]. DOI:10.1016/j.procs.2015.04.189. ISSN 1877-0509.

16. Smoot Stephen R. and Nam K Tan. Private Cloud Computing. 225 Wyman Street, Waltham, MA 02451, USA: Elsevier, Inc., 2012. ISBN:978-0-12-384919-9.

17. SPCSS. Současný stav provozu datacenter a serveroven - vyhodnocení průzkumu, 2015.

18. Srinivasan, Madhan Kumar, et al. State-of-the-art cloud computing security taxonomies: a classification of security challenges in the present cloud computing environment. ICACCI, 12 14. In: "Proceedings of the International Conference on Advances in Computing," Communications and Informatics, 2012, ISBN:978-1-4503-1196-0, pp.470-476.

19. Weiss Peter. Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies. Sydney University Press, 2010.

## DIMENSIUNI ALE DIVIZIUNILOR DIGITALE ÎN ORAȘUL IAȘI: ACCESUL LA TEHNOLOGIA INFORMAȚIONALĂ

Virgil STOICA,  
conferențiar universitar, doctor,  
Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”, Iași, România

### SUMMARY

*ICT has been increasingly present in the last decades. While some part of society quickly adapted and generated the benefits of their use, others used the new technologies in a rather limited way. The term 'digital divide' was used to describe the perceived gap between those who have access and skills to use ICT and those who have limited or no access due to various socioeconomic reasons. Facilitating each person to have access and skills to use ICT is seen to have many benefits both to individuals as well as to society. The objectives of this paper are to present results of a survey carried in the city of Iasi, to describe the digital divide between different category of age, gender, and education, regarding ICT access, skills and behaviors, and to raise awareness of this phenomenon.*

**Introducere.** Sub influența schimbărilor produse de tehnologia informațională, chiar și zonele cele mai conservatoare ale societății suferă transformări rapide (Susskind, 2008). În ultimele două decenii, e-guvernarea a avansat rapid pe ordinea de zi a organismelor publice și a promis să ofere soluții miraculoase legate de rapiditatea și transparența guvernării. Cu toate acestea, nu există un acord unanim asupra rezultatelor pe termen lung ale acestui proces sau ale beneficiilor sale. Dezvoltarea explozivă în utilizarea internetului în ultimii ani și dezvoltarea rapidă a comerțului electronic din sectorul privat au creat presiuni importante asupra sectorul public pentru a-și servi cetățenii în mod electronic. Tehnologia informației a devenit una dintre pietrele de temelie ale reformei administrative la nivel mondial și e-guvernarea a devenit un element important în guvernarea Uniunii Europene. Acest lucru este demonstrat prin includerea unor asemenea obiective în Agenda Digitală 2020.

Guvernarea electronică este, de fapt, doar unul dintre fenomenele implicate într-o revoluție tehnologică mai largă, care transformă însăși structura a societății noastre. În timp ce unele societăți s-au angajat deplin în această nouă aventură, altele par să prefere o utilizare limitată a noilor tehnologii. O tehnologie care îmbunătățește eficiența guvernului, dar crește, în același timp, excluderea socială poate fi criticată. Așa cum a fost cazul în întreaga istorie modernă, introducerea de noi tehnologii crează noi disparități între societăți sau în interiorul acestora. Un nou termen, diviziunea digitală, a fost creat pentru a descrie noul decalaj apărut între indivizi, gospodării, întreprinderi sau zonele geografice aflate la diferite niveluri de dezvoltare socio-economică cu privire la posibilitățile lor de acces la tehnologiile informației și comunicării, dar și cu privire la utilizarea internetului pentru diverse activități (OECD, 2001).

Definirea decalajului digital este importantă nu numai din punct de vedere științific, dar, de asemenea, în termenii politicilor publice care pot fi dezvoltate și implementate în scopul de a reduce acest fenomen. De obicei, decalajul digital este văzut ca o problemă de acces și ar fi diferența dintre cei care au și cei care nu au calculator și/sau acces la Internet. Dar cum prețul calculatoarelor și al accesului la internet sunt tot mai scăzute, se poate presupune că aceste diferențe se vor diminua foarte mult (Min, 2010).

Dar decalajul digital este un fenomen mai complex, cu mai multe straturi, care nu poate fi redus la problema de acces (Norris, 2001; Van Dijk, 1999). De aceea, unii autori au dezvoltat conceptul de decalaj digital de nivelul doi. În funcție de această nouă concepție a decalajului digital, o a doua dimensiune a acestuia privește abilitățile în utilizarea calculatoarelor și a internetului (Hargittai, 2002). O a treia dimensiune a decalajului digital este reprezentată de variabile psihologice și motivaționale în utilizarea tehnologiei informației (Stanley, 2003; Adam, Stubbs and Woods, 2005). Ca și în cazul altor alte mijloace media, internetul poate fi folosit pentru a căuta informații, pentru a fugi de realitate sau pentru a fi conectat la un anumit grup (Compain and Weinraub, 2001). Diferențele motivaționale conduc, astfel, la diferențe în utilizarea tehnologiei informației de către diferite persoane sau de către diferite grupuri. O a patra

dimensiune este legată de conținutul decalajului digital, văzut, mai ales, ca informații corespunzătoare intereselor lor și abilităților utilizatorilor (Lazarus and Mora, 2000).

Fără îndoială că, într-o epocă a cunoașterii, accesul la TIC este vital, dar nu ar trebui să cădem în capcană de un determinism tehnologic pentru a explica decalajul digital (Malecki and Moriset, 2008). Într-adevăr, când studiem decalajul digital, nu ar trebui omisă discuția clasică în privința inegalităților sociale. De fapt, literatura legată de evoluțiile TIC a dovedit că aceiași factori vechi joacă un rol semnificativ în acest fenomen. De exemplu, existența unei conexiuni la internet la domiciliu este influențată de venit, educație, vârstă, rasă și etnie (Mossberger, 2003). De asemenea, în timp ce genul nu se reflectă într-o diferențiere în privința accesului la internet, bărbații tind să folosească mai mult internetul decât femeile (Fallows, 2005).

Această lucrare încearcă să prezinte rezultatele unui sondaj de opinie realizat în orașul Iași, pentru a descrie decalajul digital dintre diferite categorii de vârstă, de gen și de educație, în ceea ce privește accesul la tehnologia informației.

**Metodologia.** Pentru studierea populației Iașului, am folosit un eșantion probabilistic. Acesta a fost obținut prin selecția aleatorie a secțiilor de vot și a persoanelor intervievate.

Tabelul 1

### Caracteristicile demografice ale respondenților.

		<i>n</i>	%
<b>Genul</b>	masculin	362	48,5
	feminin	384	51,5
<b>Vârsta</b>	18 - 25	122	16,4
	26 - 45	317	42,5
	46 - 65	217	29,1
	66 +	90	12,2
<b>Educație</b>	Studii medii	150	20,1
	Absolvent de liceu	345	46,3
	Absolvent de universitate	250	33,6

Volumul eșantionului a fost 746 persoane, locuitori în vârstă de peste 18 ani. Acest eșantion este reprezentativ pentru populația adultă din Iași, eroarea fiind de  $\pm 4\%$ . El a fost validat pe baza informațiilor obținute de la Institutul National de Statistică Socială și pe baza Recensământului populației din 2012. Structura eșantionului poate fi observată în Tabelul 1.

Chestionarul utilizat a constat din 3 secțiuni, iar unitatea dedicată comportamentului digital a avut 13 întrebări. Întrebările s-au referit la deținerea unui dispozitiv IT, accesul la internet (tipul, motivele pentru care nu au, eventual, acces, locul de acces) și comportamentul pe internet (frecvența și motivele de utilizare).

Tabelul 2

### Deținerea unui dispozitiv IT [%].

	<b>Vârsta</b>				<b>Genul</b>		<b>Studiile</b>		
	18 - 25	26 - 45	46 - 65	66 +	M	F	Șc. med.	Liceu	Univ.
<b>Desktop</b>	44,53	60,39	58,02	46,06	55,8	52,86	47,33	55,78	56,40
<b>Laptop</b>	94,12	77,92	49,53	28,08	67,12	64,32	36,66	66,76	81,20
<b>Tabletă</b>	34,45	35,06	16,03	5,62	25,14	26,82	11,33	25,43	35,6
<b>Smartphone</b>	73,11	64,61	28,77	10,11	50,0	47,91	24,0	50,57	61,60
<b>Smart TV</b>	15,96	27,59	15,09	8,98	20,16	17,71	12,0	17,63	24,80
<b>Niciunul</b>	0,84	1,29	13,68	33,71	5,80	11,72	25,33	6,93	1,60

**Rezultate.** Se poate observa că, odată cu vârsta, procentul celor care nu au niciun dispozitiv care poate fi conectat la internet crește (tabelul 2): numai dacă 0,84% de foarte tineri nu au un dispozitiv de IT, procentul crește la 13,68% pentru cei între 46 și 65 de ani și atinge 33,71% pentru cei peste 66 de ani.

Diferențele între grupele de vârstă par să crească pe măsură ce dispozitivele devin mai mici și mai mobile: minore pentru desktop-uri, dar în creștere pentru laptop-uri, tablete și smartphonuri.

Genul nu creează diferențe semnificative în deținerea de dispozitive IT. În schimb, educația este un factor major în diviziunile digitale: cu cât persoanele sunt mai educate, cu atât au șanse mai mari de a deține un dispozitiv digital.

În cazul respondenților în vârstă de până la 45 de ani, aproape toți au acces la Internet la domiciliu. Însă ponderea acestora se reduce la 82,54% pentru cei între 46 și 65 de ani și la 47,19% pentru cei peste 66 ani (tabelul 3).

Tabelul 3

### Accesul la internet [%].

	Vârsta				Genul		Studiile		
	18 - 25	26 - 45	46 - 65	66 +	M	F	Șc. med.	Liceu	Univ.
<b>Acces la internet</b>	100	99,37	82,54	47,19	91,71	83,85	63,33	90,46	98

Bărbații par a avea acces la internet într-o măsură mai mare decât femeile (91,71% față de 83,85%), însă diferențele produse de educație sunt mult mai importante (tabelul 3).

Principalul motiv pentru care respondenții nu au acces la Internet este lipsa de cunoștințe în utilizarea dispozitivelor IT, indiferent de categoria pentru care se face analiza (tabelul 4). Al doilea motiv, dar la o distanță considerabilă de primul, este, în general, costul abonamentului la internet. Al treilea motiv pare să fie reprezentat de lipsa de interes, conținutul site-uri fiind considerat neinteresant.

Tabelul 4

### Motive pentru a nu avea acces la internet la domiciliu [%].

	Vârsta				Genul		Studiile		
	18 - 25	26 - 45	46 - 65	66 +	M	F	Șc. med.	Liceu	Univ.
<b>Costul de acces este prea mare</b>	-	-	15,62	12,76	9,37	19,35	16,36	12,12	40,00
<b>Costul echipamentului este prea mare</b>	-	-	12,50	6,38	9,37	11,29	7,27	18,18	0
<b>Lipsa de abilități</b>	-	-	53,12	53,19	25,00	56,45	43,63	48,48	60,00
<b>Conținutul nu este util, nu este interesant</b>	-	-	15,62	6,38	15,62	9,67	14,54	9,09	0
<b>Handicap fizic</b>	-	-	0	2,12	0	1,61	1,81	0	0
<b>Alte motive</b>	-	-	3,12	8,51	21,87	1,61	12,72	1,81	0
<b>Niciun răspuns</b>	-	-	0	10,63	18,77	0	3,67	10,32	0

Accesul la internet este în principal o activitate casnică: majoritatea respondenților, indiferent de vârstă, gen sau studii, accesează internetul de la domiciliu (tabelul 5).



Tabelul 5

**Locul accesului la Internet [%].**

	<b>Vârsta</b>				<b>Genul</b>		<b>Studiile</b>		
	18 - 25	26 - 45	46 - 65	66 +	M	F	Șc. med.	Liceu	Univ.
<b>La domiciliu</b>	72,26	70,49	62,13	37,83	65,99	67,03	51,96	70,15	69,10
<b>La locul de muncă</b>	3,36	7,54	4,37	0	5,76	4,71	0	4,77	8,53
<b>La școala/universitate</b>	2,52	0	0	0	0,57	0,27	0,78	0,09	0,40
<b>Atât de la domiciliu cât și la locul de muncă</b>	21,01	20,32	8,25	1,35	17,29	12,46	7,87	13,73	19,91
<b>În locuri publice</b>	0,84	0,32	0	0	0,29	0,27	0	0	0,81
<b>La alte persoane acasă</b>	0	0	0	1,35	0,29	0,27	1,57	0	0

Frecvența utilizării internetului pare să repete același comportament deja subliniat mai devreme: cu cât crește vârsta, cu atât scade frecvența conectării online (tabelul 6).

Genul nu are o influență semnificativă asupra frecvenței utilizării internetului, însă educația este un factor important cu cât crește nivelul școlarizării, cu atât sporește și frecvența conectării la internet.

Tabelul 6

**Frecvența utilizării internetului [%].**

	<b>Vârsta</b>				<b>Genul</b>		<b>Studiile</b>		
	18 - 25	26 - 45	46 - 65	66 +	M	F	Șc. med.	Liceu	Univ.
<b>În fiecare zi</b>	85,71	66,78	47,42	17,30	62,69	58,99	37,0	59,81	71,42
<b>Aproape în fiecare zi</b>	14,28	22,69	16,00	19,24	17,73	30,65	15,0	19,00	21,22
<b>Cel puțin o dată pe săptămână</b>	0	7,24	10,86	11,53	8,25	6,19	14,0	7,78	3,67
<b>Rar decât o dată pe săptămână</b>	0	3,28	14,86	15,39	7,64	6,19	14,0	7,47	3,26
<b>Niciodată</b>	0	0	10,86	36,54	3,67	7,96	20,0	5,61	0,4

**Concluzii.** Diviziunile digitale existente în societate pot constitui bariere atât în dezvoltarea guvernării electronice în general, cât și în ceea ce privește accesul anumitor grupuri sociale la beneficiile societății moderne. Vârsta este unul dintre factorii principali ai decalajului digital, alături de educație. Într-o societate unde procentul bătrânilor este în creștere, accesul la internet poate reduce presiunile pe sistemul de asistență socială, oferind un sentiment de apartenență pentru aceste persoane sau noi oportunități pentru a-și îmbunătăți viața. Similar, accesul la internet din partea persoanelor cu un nivel scăzut de școlarizare le poate oferi posibilitatea instruirii și a unor noi oportunități economice.

Această cercetare a încercat să evidențieze rolul vârstei, educației și genului ca factori declanșatori ai decalajului digital în rândul populației ieșene. O slăbiciune a cercetării este instrumentul utilizat: un chestionar măsoară opiniile respondenților și nu comportamentul lor, diferențele dintre ceea ce fac oamenii și ceea ce spun ei că fac putând fi uneori destul de mare. Apreciem că modul în care a fost construit chestionarul, frazarea și ordinea întrebărilor, oferă o validitate internă suficient de robustă. Rezultatele trebuie

interpretate și prin faptul că Iașiul este un oraș mare (aproximativ 300.000 de locuitori), cu o populație educată și cu un nivel de trai mai ridicat decât în multe părți ale României și cu o rețea foarte dezvoltată de internet. Prin urmare, validitatea externă a cercetării nu este foarte puternică, rezultatele neputând fi generalizabile pentru întreaga Românie. Însă, datorită eșantionării aleatorii, rezultatele sunt generalizabile la populația Iașului și, prin extrapolare logică, la comunitățile urbane mari din România.

În general, rezultatele cercetării corespund cu așteptările din literatura de specialitate: vârsta și educația conduc la creșterea diviziunilor digitale în privința accesului (acest fenomen este observabil și în privința competențelor digitale, dar aceasta nu constituie obiectul lucrării de față). În privința vârstei, populația pare să fie împărțită în două grupe, cu diferențe semnificative între ele: cei până la 45 de ani și oamenii mai în vârstă de 45, dar mai ales cei în vârstă de peste 66 de ani. În privința educației diferențele semnificative apar, în special, între cei care nu au terminat nici măcar liceul și ceilalți. Lipsa de cunoștințe în utilizarea calculatoarelor și internetului reprezintă principalul aspect demotivant al comportamentului digital, factor care depășește cu mult lipsa banilor. Genul nu pare să inducă diviziuni digitale semnificative.

În privința consecințelor practice ale cercetării noastre, am putea concluziona că prețurile în continuă scădere ale echipamentelor IT și ale abonamentelor de internet determină o importanță din ce în ce mai scăzută a factorului în ceea ce privește decalajul digital. În consecință, guvernul nu ar trebui să intervină în acest domeniu: piața (prin reducerea costurilor) și societatea civilă (prin furnizarea de echipamente pentru persoanele defavorizate) sunt suficiente pentru reducerea decalajului digital cauzat de acces. *Hot-spot*-urile, locuri publice în care internetul este gratis, pot fi o altă soluție, dar aceasta nu rezolvă problema, accesul la internet fiind o activitate efectuată mai mult acasă decât în locuri publice.

## REFERINȚE

1. Adam N., Stubbs V. and Woods V. (2005). Psychological barriers to Internet usage among older adults in the UK. *Medical Informatics and the Internet in Medicine*, 30(1), pp. 3-17.
2. Compaine B. and Weinraub M. (2001). Universal access to online services: An examination of the issue. In Compaine, Benjamin (ed.). *The Digital Divide: Facing a crisis or creating a myth?* Cambridge: MIT Press.
3. Fallows D. (2005). How Women and Men use the Internet. Available at <<http://www.pewinternet.org/Reports/2005>>(accesat februarie 25, 2016).
4. Hargittai E. (2002). Beyond logs and surveys: In-depth measures of people's Web use skills. „*Journal of the American Society for Information Science and Technology Perspectives*,” 53(14), pp. 1239 -1244.
5. Lazarus W. and Mora, F. (2000). Online content for low-income and underserved Americans: The digital divide's new frontier. Santa Monica: The Children's Partnership.
6. Malecki E. J. & Moriset B. (2008). *The Digital Economy. Business organization, production processes, and regional developments*, London, Routledge.
7. Min S.-J. (2010). From the Digital Divide to the Democratic Divide: Internet Skills, Political Interest, and the Second-Level Digital Divide in Political Internet Use./ „*Journal of Information Technology & Politics*,” pp. 22-35.
8. Mossberger K., Tolbert C., & Stansbury M. (2003). *Virtual Inequality: Beyond the Digital Divide*, Washington, DC, Georgetown University Press.
9. Norris P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. New York: Cambridge University Press.
10. OECD (2001) *Understanding the Digital Divide*, Paris, Organization for Economic Co-operation and Development.
11. Olphert W. & Damodaran L. (2013). Older People and Digital Disengagement: a Fourth Digital Divide?/ „*Gerontology*,” no. 59, pp. 564-570.
12. Stanley L. D. (2003). Beyond access: psychosocial barriers to computer literacy./ „*The Information Society*,” 19(5), pp. 407-416.
13. Susskind R. (2008). *The End of Lawyers? Rethinking the Nature of Legal Services*. Oxford, Oxford University Press.
14. Van Dijk J. (1999). *The Network Society, Social aspects of the new media*. London: Sage Publications.

# ROLUL SISTEMULUI INFORMAȚIONAL DE GESTIUNE ELECTRONICĂ A DOCUMENTELOR ȘI ÎNREGISTRĂRIILOR ÎN CALITATE DE INSTRUMENT DE BAZĂ ÎN CIRCUITUL DOCUMENTELOR ÎN AUTORITĂȚILE PUBLICE

**Eugenia CEBOTARU,**  
**magistru, lector superior universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

## SUMMARY

*The pilot-project Management System of Documents and Authorities Registrations APC (SIGEDIA) is part of the Action Plan for the initiative implementation "Paperless Government". The project is the result of the State Chancellery public policy proposal from 2011. The purpose of this initiative was to identify and implement an effective and efficient documents circulation system throughout the Government, that would simplify and, in the same time, accelerate the decision making process. Following the analysis carried out, a document management information system was chosen.*

În zilele noastre, tot mai multe instituții consideră ca fiind inevitabile organizarea și arhivarea documentelor, în vederea sistematizării și transparentizării evidenței facturilor, contractelor etc. Majoritatea văd managementul documentelor ca și simpla înregistrare, în format electronic, a informațiilor, însă conceptul este mult mai complex. Managementul documentelor implică tehnologii, mijloace și metode cu ajutorul cărora instituțiile își creează, gestionează, stochează, caută, transmit și, după expirarea lor, casează documentele, oferind control asupra ciclului complet de viață al acestora. Este vorba de un proces de bază al activității instituționale, deoarece nu prea există aspecte în viața unei afaceri sau instituții care să nu implice crearea anumitor documente.

Dacă e să începem cu istoria managementului documentelor, putem menționa, că germanul Louis Leitz dezvolta de mulți ani soluții de calitate pentru birou. Am putea aduce drept exemplu, tradiționalul dosar Leitz, inventat încă în 1896, lider pe piața din Germania, care a promovat întotdeauna produse care simplificau mediul de lucru. Utilizarea calculatoarelor a condus la mutarea unei cantități tot mai mari de informație spre zona electronică. Un singur lucru a rămas la fel – dorința omului pentru ordine, în special, în zona de management al documentelor. Pașii logici și raționali sunt decisivi în cazul utilizării calculatoarelor.

Bineînțeles, termenul de document nu se limitează strict la documentele fizice, pe format hârtie. Acestea mai includ și alte tipuri de documente, așa ca imaginile, videoclipurile, fișierele audio, diferitele tipuri de fișiere etc.

Totuși, până la urmă, așteptările cetățeanului sunt, ca dintr-o colecție de instituții, Guvernul să se reprezinte ca o singură instituție.

Apare un nou rol al tehnologiilor informaționale și de comunicații (TIC) în guvernare, numită Guvernarea electronică sau e-Guvernarea, fiind una dintre cele mai importante arene ale aplicațiilor TIC în lume, care duce și la reforma administrației publice.

Guvernul a lansat la 12.04.2012 proiectul „sistemul Informațional de Gestiune Electronică a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților Administrației Publice Centrale - SIGEDIA.” [5]

Apoi, mai târziu, la 10.10.2012, Primul-Ministru a semnat o dispoziție privind implementarea proiectului „Guvern fără hârtie.” Conform documentului, până pe 01.01.2014, toate documentele din interiorul Guvernului urmau să circule și să fie semnate în format electronic. Deci, din 2014, Guvernul trebuia să renunțe definitiv la utilizarea hârtiei și să treacă la formatul digital.

În același timp, la 19.12.2012, Guvernul a aprobat Planul de acțiuni pe anul 2013, pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), privind implemen-

tarea inițiativei „Guvern fără hârtie.” Proiectul-pilot SIGEDIA face parte din acest plan de acțiuni pentru implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie.” Proiectul este rezultatul unei propuneri de politici publice elaborate de Cancelaria de Stat încă în 2011.

Scopul inițiativei a fost identificarea și implementarea unui sistem efectiv și eficient de circulație a documentelor în Guvern, care să simplifice și, totodată, să accelereze procesul decizional. Ca urmare a analizei efectuate, s-a optat pentru un sistem informațional de gestionare a documentelor.

Prin SIGEDIA, circuitul electronic al documentelor în interiorul Guvernului este mult mai fiabil, sistemul permițând renunțarea la cantitatea masivă de maculatură folosită în Executiv, prin înlocuirea cu documentele electronice. Documentele puse în circulație de ministere în format electronic au aceeași putere juridică ca cele pe hârtie. O altă prevedere a proiectului obligă funcționarii să utilizeze adresele profesionale de mail (gov), astfel încât să nu fie folosite platforme diferite de comunicare publice.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, împreună cu 8 ministere, au pilotat începând cu 28 noiembrie 2013, Sistemul de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor doar la nivel central, însă la nivel local, deocamdată, nu este prevăzută pilotarea.

Proiectul-pilot este coordonat de Cancelaria de Stat, a fost implementat cu suportul Centrului de Guvernare Electronică și a fost pilotat, pentru început, în următoarele instituții: Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Ministerul Economiei, Ministerul Finanțelor, Ministerul Justiției, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei. Inițiativa „Guvern fără hârtie” trebuia să fie extinsă și în alte autorități publice, astfel încât, până la începutul lui 2014, birourile a sute de funcționari din cadrul ministerelor, agențiilor și departamentelor trebuiau să fie eliberate de dosare. [6]

Potrivit Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la pilotarea acestui sistem informatic, odată cu lansarea Programului-pilot SIGEDIA:

- SIGEDIA va deveni instrumentul de bază de comunicare internă și de gestionare a circuitului documentelor în cadrul autorităților incluse în Programul-pilot SIGEDIA, precum și de comunicare între aceste autorități, circuitul și evidența documentelor fiind efectuate, în perioada de pilotare, atât în format digital, cât și pe suport de hârtie;

- autoritățile administrației publice centrale de specialitate incluse în Programul-pilot SIGEDIA vor continua să utilizeze comunicarea pe suport de hârtie în relațiile cu autoritățile și instituțiile publice în cadrul cărora SIGEDIA nu este, deocamdată, disponibil, precum și în comunicarea informației, care are un regim special de protecție, conform cadrului normativ în vigoare;

- documentele pe suport de hârtie recepționate de la persoanele fizice și persoanele juridice care nu utilizează SIGEDIA vor fi transpuse și utilizate în format digital de către autoritățile administrației publice centrale de specialitate incluse în Programul-pilot SIGEDIA. [3]

Deci, Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie” prevedea că, până la sfârșitul anului 2013, SIGEDIA va funcționa în toate autoritățile publice la nivel central. Scopul proiectului constă în: digitalizarea proceselor în cadrul administrației publice, fiabilitatea circuitului electronic al documentelor în interiorul Guvernului, utilizarea e-mail-urilor profesionale devine obligatorie. [2]

Documentul prevede măsuri concrete în vederea: digitalizării proceselor din interiorul Executivului, trecerea publicațiilor oficiale ale administrației publice de la versiunea pe hârtie la cea electronică. Deci, începând cu anul 2014, Guvernul Republicii Moldova și-a propus să devină unul digital.

Totodată, a mai fost elaborat Regulamentul privind organizarea și funcționarea SIGEDIA, care stabilește principiile de funcționare a sistemului, participanții și funcțiile acestora în procesul de organizare și funcționare a sistemului, creare, prelucrare, expediere, recepționare, păstrare, modificare și/sau nimicire a documentelor în format electronic de către ministere și alte autorități administrative centrale. Acest Regulament are ca scop instituirea unui mecanism de gestionare electronică a documentelor și înregistrărilor în interiorul ministerelor și altor autorități administrative centrale și a fluxurilor de documente între aceste autorități, în vederea eficientizării procesului de elaborare, examinare și circulație a documentelor. [4]

Deci, ce este SIGEDIA? Este un sistem informațional modern, flexibil, accesibil prin intermediul unui browser sau din aplicațiile Microsoft Office, disponibil 24 de ore, 7 zile pe săptămână și 365 zile pe an, acces securizat și permisiuni în dependență de funcția ocupată.

Să vedem ce permite acest sistem informațional? SIGEDIA permite: organizarea, accesul, controlul, publicarea documentelor și informațiilor APC într-un mod rapid, ușor și precis.

Ce funcționalități oferă? Acest sistem oferă un șir de funcționalități, așa ca: adăugare dosare/documente, editare metadate, vizualizare dosare/documente, mutare, ștergere, copiere dosare/documente, pornire fluxuri de lucru intrare/ieșire, registratură, generare fișă de control, versionare documente, adăugare, modificare, ștergere spații de lucru.

Totodată, sistemul oferă suportul necesar pentru a face față volumului din ce în ce mai mare de documente. În același timp, unul dintre cele mai reale beneficii ale sistemului de document management și arhivare electronic este că se economisește timp, bani, spațiu și energie.

Ce este la fel de important, este faptul că fiecare utilizator al acestui sistem va avea segmentul lui de utilizare, pentru executori, pentru manageri etc.

Dacă ar fi să ne referim la beneficiile soluțiilor, putem menționa următoarele:

- organizarea arhivei de date și documente, reducerea timpului de accesare a documentelor și introducerea unor metode mai simple de căutare a informațiilor din documente;
- prin punerea la dispoziție a unei tehnologii ce oferă transparența în procesele de afaceri, face disponibilă vizualizarea fluxului ce se desfășoară între angajați și departamente și descoperă procesele de creare, revedere și redistribuire a documentelor;
- stocarea documentelor pe versiuni, administrare acces (pe grupuri, persoane, documente);
- confidențialitatea datelor și securizarea confidențialității, care prin implementarea unor funcții de securitate permit incryptarea unor colecții de documente, cu alte cuvinte, permit restricționarea accesului unor persoane neautorizate la documente confidențiale;
- protecția documentelor se extinde până la sistemul operațional, astfel încât datele nu pot fi văzute într-un mod neautorizat;
- existența unui modul de replicare integrat, care asigură sincronizarea securizată a informațiilor și documentelor arhivate între utilizatorii mobili și arhiva de date centrală, indiferent de locație;
- disponibilitate crescută de accesare de pe Internet prin utilizarea unui browser standard (Internet Explorer etc.);
- sistemul este disponibil cu module ce permit optimizarea sistemului de document management, în funcție de cerințele beneficiarului.

Mai mult decât atât, soluțiile sistemului se integrează cu orice infrastructură a tehnologiilor informaționale. Astfel, nu trebuie schimbat nimic, pentru că soluțiile sistemului permit integrarea cu Microsoft Office, sistemele de e-mail, portalul.

Prin urmare, tehnologia document management începe să se dezvolte, într-o societate în care mai mult de 90% din informația înregistrată în cadrul administrației publice se află în format fizic. Managementul eficient al acestor informații este crucial, pentru a garanta succesul unei instituții, iar orice greșeală în acest proces are rezultate dezastruoase.

Un sistem de management al documentelor este caracterizat prin procesul de administrare a documentelor electronice, pe toată durata lor de viață, de la început, prin procesul de creare, revizuire, stocare, partajare, distribuție, arhivare și până la distrugerea lor. Conform unor estimări, putem menționa, că:

- cantitatea de documente produsă anual, în medie, la nivel global este de 300 TeraBytes, inclusiv poze și conținut video 2,12 mln. TeraBytes, la o rată anuală de creștere de 50%. În timp ce cantitatea produsă de Guvernul Republicii Moldova este de 200-500 mii de documente, ceea ce se transpune într-un volum de hârtie echivalentul a ~238 tone de hârtie doar pentru anul 2013;
- anual, 13 milioane de lei sunt cheltuiți pentru hârtie. Prin urmare, aplicarea acestui sistem de către Guvern va diminua costurile administrative cu ~13 milioane lei;
- doar Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, achiziționează anual în jur de ~ 36 tone de hârtie;
- pe suport de hârtie, în procesul de lucru, un document este multiplicat în medie de 19 ori;
- circa 15-20% din timpul unui angajat este irosit pentru căutarea de informație. Pe schimbul de documente în format fizic, angajații irosesc aproximativ între 20%-40%, din timpul lor la serviciu, pentru a căuta documentele manual;
- 80% din angajați petrec zilnic în medie câte ~30 de minute, pentru a căuta documentele în format fizic;

- în medie, 7,5% din documente pe suport de hârtie se pierd ireversibil;
- SIGEDIA își propune să securizeze sistemul de corespondență și de arhivare a documentelor. [7]

Totodată, experții estimează că volumul de informații de procesat într-un birou poate crește anual cu până la 25%, preconizând că până în 2020 va crește de până la 10 ori.

Aplicația de vârf pentru administrarea documentelor, indiferent dacă acestea trebuie arhivate, căutate, redirecționate sau copiate, asigură toate aceste opțiuni prin intermediul unor funcții rapide și ușor de utilizat. Acestea conduc la reducerea și eliminarea teancurilor de hârtie și de documente din birou.

Totodată, SIGEDIA reprezintă un avantaj major al unui sistem electronic de arhivare și administrare a documentelor, cu o structură și un mediu de stocare optime în cadrul sistemului. În continuare, vom enumera avantajele sistemului.

*Economie de timp.* Prin procesul de căutare, vin în ajutor o mulțime de caracteristici, prin urmare, găsirea documentelor arhivate nu mai reprezintă o dificultate, în acest mod, reușim să economisim timp.

*Economie de spațiu.* Datorită faptului că SIGEDIA nu se instalează decât pe server și se rulează prin browserul de Internet, apare economia de spațiu pe toate stațiile de lucru ale angajaților. Programul are cerințe minime pentru stațiile de lucru, nu se creează necesitatea spațiului suplimentar și nu apar costuri suplimentare pentru stocarea în plus a datelor.

Putem enumera un șir de avantaje în urma implementării acestui sistem:

- diminuarea costurilor administrative, prin reducerea volumului de hârtie și a tehnicii de birotică utilizate în procesul de circulație a documentelor oficiale;
- eficientizarea și flexibilizarea procesului, reducând durata corespondenței de la câteva zile, în cazul corespondenței oficiale pe suport de hârtie, la câteva secunde, în cadrul sistemului informatic de gestionare a documentelor;

- acest procedeu inevitabil va avea drept efect și elaborarea unor acte normative mai calitative, dat fiind faptul că avizarea documentelor va fi mult mai rapidă;

- un grad mai înalt atât de securitate, precum și de confidențialitate în circulația documentelor. [6]

Sigur că putem menționa și un șir de beneficii așteptate de la sistem.

*Transparență.* La orice etapă din ciclul de viață a documentelor se poate vedea unde este documentul, cine este autorul lui și cine îl deține pentru control. Totodată, sunt posibile vizualizarea și descărcarea versiunilor anterioare ale documentului.

*Schimb instantaneu de informație.* Documentele devin accesibile tuturor persoanelor responsabile. Nu e nevoie să fie transmis prin poștă, curier sau e-mail.

*Economie de timp și bani.* Nu va mai fi nevoie ca documentele să fie imprimate, multiplicare, sau distribuite prin curier. Acest fapt va genera economii de timp și bani și va contribui la crearea unui guvern ecologic.

*Instrumente avansate de căutare.* Cu acest sistem, orice document va putea fi căutat după oricare din atributele sale sau chiar după cuvintele din text. Astfel, este explicată tendința mondială de transformare a documentelor în format electronic.

*Standardizarea informației și documente mai calitative.* În acest sistem se vor stoca șabloane pentru orice tip de document. Va fi asigurată o colaborare mai strânsă între angajații din sectorul public prin crearea de spații de lucru pentru partajarea documentelor comune. [8]

Totuși, de ce SIGEDIA? Deoarece anume acest sistem informațional va eficientiza procesul de corespondență, reducând durata acesteia de la câteva zile, în cazul suportului pe hârtie, la câteva secunde, în cadrul sistemului informațional de gestionare a documentelor, ceea ce este foarte important.

În final, putem menționa, că odată cu implementarea acestui sistem, vom avea partea de un șir de beneficii, așa ca: transparența, schimbul instantaneu de informație, economia de timp și bani, instrumentele avansate de căutare, standardizarea informației și crearea unor documente mai calitative, colaborarea mai strânsă între angajații din sectorul public.

Este foarte important de menționat, că ajutorul primit de la mijloacele tehnologice va fi un element necesar pentru gestionarea cantității, care la moment este în continuă creștere. Odată cu creșterea enormă a volumului de date, va crește inevitabil și volumul informațiilor stocate, de aceea, în viitor îndosărierea și regăsirea eficientă a documentelor și a materialelor scrise vor deveni din ce în ce mai complicate. În diferent de modul în care se va dori a lucra cu documentul, fie a se face un duplicat, a transmite informația



mai departe, a căuta sau arhiva fișierul, în format electronic, aceste operațiuni pot fi efectuate cu cel mai mic efort.

O serie de caracteristici vor asigura ca documentele arhivate să poată fi regăsite rapid și sigur. Cu siguranță, prin implementarea proiectului SIGEDIA, circuitul electronic al documentelor din interiorul Guvernului Republicii Moldova va deveni unul fiabil, care va prezenta siguranță în funcționare.

### **REFERINȚE BIBLIOGRAFICE**

1. Legea privind semnătura electronică și documentul electronic, nr. 91 din 27.06.2014, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 174-177, art. 397, din 04.07.2014, data intrării în vigoare: 04.01.2015.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2013 privind implementarea inițiativei „Guvern fără hârtie”, nr. 975 din 22.12.2012. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 270-272, art. 1050, din 25.12.2012, modificată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 624 din 21.08.13. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 182-185/23.08.13, art.715.

3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la pilotarea Sistemului informatic de gestiune a documentelor și înregistrărilor, nr. 262, 15.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 83-90, art. 317 din 19.04.2013.

4. Regulamentul privind organizarea și funcționarea Sistemului informațional de gestiune electronică a documentelor și înregistrărilor (Proiect).

5. Proiectul „Sistemul Informațional de Gestiune Electronică a Documentelor și Înregistrărilor SIGEDIA”.

6. <<http://www.egov.md/ro/projects/sigedia>> - portalul proiectului SIGEDIA, Centrul de Guvernare Electronică.

7. <<http://www.egov.md>> - portalul Centrului de Guvernare Electronică.

8. <<http://www.old.cancelaria.gov.md/libview.php?l=ro&id=1337&idc=277>> - pagina oficială a Cancelariei de Stat.

# ORGANELE DE STARE CIVILĂ – INSTRUMENTE FUNDAMENTALE ÎN IMPLEMENTAREA E-GUVERNĂRII

**Ludmila ȚARANU,**  
*doctorandă, Institutul de Cercetări Juridice și Politice  
 al Academiei de Științe a Moldovei*

## SUMMARY

*The Civil Status Service promoted the family values in the society through legislative framework improvement, birth/marriage/death acts automatization, making the state's electronic database complete. The Civil Status records are registered in an organized way in the Republic of Moldova and the supervision of the Civil Status acts drawing up process and providing them a legal status is realized by a single state administration body. Today it is unanimously accepted that the Civil Status Service and its branches represent the main source of information that makes possible the citizen's individualization in society and family.*

Conform Dicționarului enciclopedic, starea civilă este poziția unei persoane fizice în raport cu familia [9, p. 1320].

Potrivit cercetătorului P. Trușcă, starea civilă sau statutul civil al persoanei fizice este o noțiune de sinteză: ea cuprinde toate elementele prin care se individualizează o persoană fizică, ca subiect de drepturi și obligații și i se stabilește poziția sa juridică față de familia din care face parte. Astfel, cu ajutorul elementelor de stare civilă, persoanei fizice i se poate stabili, dacă este născută din părinți căsătoriți, începutul calității de subiect de drepturi și obligații, dacă este căsătorită, divorțată, adoptată, precum și dacă a încetat calitatea sa de subiect de drepturi și obligații.

Se mai afirmă că starea civilă nu este un drept, ci obiectul unui drept; așa cum nici numele, nici domiciliul nu sunt drepturi, ci numai obiectul lor, la fel trebuie privită și starea civilă, toate având în comun trăsătura definitorie de a fi principalele mijloace de identificare a persoanei fizice [13, p. 324].

În acest context, doctrinarul Gh. Beleiu privește dreptul la starea civilă din următoarele perspective:

- dreptul de a se individualiza prin starea sa civilă, dobândită în condițiile legii;
- dreptul de a pretinde să fie individualizat de către celelalte persoane prin starea sa civilă;
- de a recurge, atunci când aceste drepturi componente nu sunt respectate, la forța de constrângere a statului [1, p. 418].

Un studiu monografic, care consacră subiectul delimitării stării civile față de alte noțiuni juridice, îi aparține autorului Gh. Beleiu care specifică faptul că „starea civilă” poate fi distinsă și de *elementele (izvoarele) de stare civilă*. Acesta menționează, „așa cum nu se confundă partea cu întregul, tot astfel nu trebuie confundat un element ori un izvor de stare civilă cu însăși starea civilă (ca sumă a unor asemenea elemente). Sunt acte de stare civilă: recunoașterea de filiație, adopția, căsătoria, hotărârile judecătorești date în acțiunile de stare civilă. Sunt fapte de stare civilă: nașterea (dată, loc) și moartea (dată, loc)” [1, p. 420].

Căsătoria este declarată nulă de către instanță printr-o hotărâre judecătorească. Indiferent de felul nulității, ea produce aceleași efecte, atât pentru viitor, cât și pentru trecut, efectul retroactiv făcând ca actul juridic lovit de nulitate să se considere că nici nu a existat [3, p. 126].

Doctrinarii T. Bodoașcă, S. O. Nour și I. Maftei delimitează actele de stare civilă, ca înscrisuri, în două categorii: primele reprezintă acele înscrisuri ce rezultă din declarația făcută de persoana interesată, iar altele sunt rezultate din constatările personale ale ofițerului de stare civilă. Primele fac dovada până la proba contrară, iar a doua categorie – până la constatarea falsului prin hotărâre judecătorească definitivă (nașterea copilului într-un anumit loc și la o anumită dată, decesul persoanei într-un anumit loc și la o anumită dată). Pentru toate acestea ofițerul de stare civilă este obligat să verifice conținutul declarației și concordanța acesteia cu actele de identitate, certificatele de stare civilă și cu celelalte înscrisuri prezentate de declarant [2, p. 201].

Rolul actelor de stare civilă este de a constata toate aceste împrejurări și fapte, care au o importanță considerabilă nu numai cu privire la individul însuși, dar și față de terți, precum și în general, față de me-

diul social în care trăiește. Legea impune ca fixarea tuturor evenimentelor de natură să modifice starea civilă să fie făcută prin acte autentice, trecute în registre anumite. Acestea sunt actele de stare civilă, întocmite de funcționari speciali, numiți în condițiile legii [4, p. 104]. Este definită „acțiunea de a înregistra” – a înscrie în registru un act, un document; a consemna un fapt, un eveniment [8, p. 899].

La etapa actuală, instituția actelor de stare civilă beneficiază de o reglementare legală distinctă, conform art. 3, alin. (1) din Legea nr. 100/2001: „Actele de stare civilă sunt înregistrări autentice de stat, prin care se confirmă faptele și evenimentele ce influențează apariția, modificarea sau încetarea drepturilor și obligațiilor persoanelor și se caracterizează statutul de drept al acestora”; alin. (3) stipulează: „Organele de stare civilă asigură înregistrarea următoarelor acte de stare civilă: de naștere, de căsătorie, de desfacere a căsătoriei (de divorț), de schimbare a numelui și/sau a prenumelui, de deces”. În această ordine de idei, art. 7, alin. (1) indică faptul că „pe baza actelor de stare civilă se eliberează certificate de stare civilă: de naștere, de căsătorie, de divorț, de schimbare a numelui și/sau a prenumelui – titularilor sau reprezentanților legali ai acestora; de deces – membrilor familiei, rudelor decedatului sau altor persoane îndreptățite.”

La etapa actuală, potrivit art. 14, alin. (1) din Legea nr. 100/2001, „sistemul organelor de stare civilă se compune din Serviciul Stare Civilă și oficiile lui teritoriale.” Serviciul Stare Civilă este unicul organ administrativ din Republica Moldova responsabil de calitatea datelor privind starea civilă a cetățenilor, acesta înregistrează și stochează datele corecte privind starea civilă a cetățenilor.

În lumina celor expuse, autorul P. Pețu afirmă ideea că evidența datelor care identifică persoana fizică prezintă interes din multiple puncte de vedere: economic, social, cultural, demografic, al cunoașterii mișcării populației și structurii acesteia, al organizării exercitării drepturilor politice, evidenței îndeplinirii serviciului militar, administrării justiției etc. Actele de stare civilă constituie instrumente de probă pentru valorificarea de către persoanele fizice a drepturilor lor ce decurg din această instituție. Starea civilă prezintă importanță și pentru terțele persoane ce sunt interesate să cunoască starea civilă a unei persoane în vederea stabilirii raporturilor juridice pe care le pot încheia cu aceasta [10, p. 41-42].

În acest context, pe lângă cercetarea acestor surse doctrinare, trebuie să ne referim și la aspectul utilității practice a actelor de stare civilă. Aici ne referim la digitalizarea actelor de stare civilă, proiect implementat în temeiul Hotărârii Guvernului nr. 710/2011. Prin digitalizare înțelegem scanarea, introducerea metadatelor, controlul calității și transferarea către Platforma Guvernamentală Tehnologică Comună [5]. Avantajele constau în îmbunătățirea și eficientizarea procesului de activitate a Serviciului Stare Civilă, întru prestarea promptă a unor servicii tehnologice moderne și calitative. Trecerea pe suportul electronic a actelor de stare civilă va permite în viitor regăsirea istoricului înregistrării documentelor și accesul rapid la aceste informații. Totodată, a sporit aplicarea serviciului *e-Stare Civilă*, prin intermediul portalului <<http://servicii.gov.md>>, cetățenii se pot documenta cu privire la posibilitatea demersului on-line al actelor de stare civilă, ceea ce sporește accesul și rapiditatea la aceste solicitări.

Mai mult decât atât, specificăm că activitatea Serviciului Stare Civilă implică modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernării, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice.

Obiectivul facilitarea mecanismului de prestare a serviciilor stare civilă întru sporirea gradului de satisfacție a beneficiarilor a fost realizat integral prin asigurarea procesului de acordare a serviciilor electronice prin intermediul rețelelor „Ghișeu multimedia” și prin acordarea serviciilor electronice prin intermediul portalului guvernamental <[www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md)>. Potrivit Raportului privind activitatea Serviciului Stare Civilă pe perioada anului 2014, distingem un aspect important: prin intermediul portalului au fost acordate 2.377 servicii, în acest sens, se atestă o majorare a numărului de solicitări comparativ cu anul 2014 – 233 cereri.

În acest sens, Serviciul Stare Civilă va consolida în mod continuu procesul de individualizare a persoanei prin intermediul actelor de stare civilă, contribuind la sporirea nivelului de prestare a unor servicii de stare civilă de înaltă calitate, acestea fiind în permanentă perfecționare în corespundere cu standardele de ultimă oră, relevând rolul indispensabil al acestora atât în interesul statului, cât și în interes social.

În cele ce urmează, atragem atenția asupra stării civile, care se întemeiază pe relațiile ce izvorăsc din filiație, rudenie și căsătorie, reflectând diferitele legături juridice ce se stabilesc între persoanele care fac parte din aceeași comunitate familială. Poziția juridică a unei persoane în raport cu familia sa constituie elementul cel mai important al stării civile.

Fiind prin natura lor juridică drepturi personale nepatrimoniale, atributele de identificare a persoanei fizice prezintă toate caracterele specifice acestor drepturi [7, p. 57].

Statutul juridic al persoanei fizice, ca totalitate a elementelor și însușirilor prin care acesta este individualizat în familie sau în societate, constituie un atribut al personalității. Elementele stării juridice ale persoanei sunt determinate de vârsta, sexul, capacitatea juridică, de faptul dacă aceasta este căsătorită, divorțată, de gradul de rudenie, de cetățenia sa etc.

Starea civilă este unul dintre aspectele cuprinse în noțiunea de stare juridică și este constituită atât din evenimente independente de manifestările activității persoanei respective – nașterea și moartea sunt fapte de stare civilă – cât și din activități ale acesteia cum sunt: căsătoria, divorțul, recunoașterea copilului, adopția, acte juridice care determină schimbarea stării civile a persoanei fizice, ca urmare a unei manifestări de voință în conformitate cu legea.

R. Petrescu definește starea civilă ca fiind „acea stare juridică a persoanei care exprimă calitatea de subiect de drept și care este determinată de apartenența persoanei la o anumită uniune familială sau conjugală” [11, p. 78].

A. Silvan și E. Gheorghe susțin că „starea civilă a persoanei fizice cuprinde totalitatea drepturilor și obligațiilor acesteia în raporturile de căsătorie și rudenie, adică raporturile de familie” [12, p. 10].

D. Lupulescu susține că „starea civilă cuprinde ansamblul de elemente care individualizează o persoană fizică în calitate de subiect de drepturi și obligații și stabilește poziția sa juridică față de familia din care face parte” [6, p. 5].

Din momentul nașterii, orice persoană fizică dispune de o stare civilă. Pe durata vieții fiecare subiect de drept participă la diverse raporturi de familie, atât cu rudele de sânge (părinți, frați, bunei), cât și cu soți (foști soți) cu care încheie diverse acte juridice: căsătorie, desfacerea căsătoriei, stabilirea paternității, adopție etc.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Beleiu Gh. Drept civil român. Introducere în dreptul civil. Subiectele dreptului civil. București: Ed. Universul juridic, 2007, 600 p.
2. Bodoașcă T., Nour S. O., Maftai I. Drept civil. Partea generală. Subiectele dreptului civil. București: Ed. Universul Juridic, 2010, 550 p.
3. Florian E., Pinzari V. Căsătoria în legislația României și a Republicii Moldova. Cluj-Napoca: Ed. Sfera Juridică, 2006, 331 p.
4. Hamangiu C., Rosetti Bălănescu I., Băicoianu Al. Tratat de drept civil român. V. I., București, 1937, 104 p.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20.09.2011 „Cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare).” În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156-159/780 din 23.09.2011.
6. Lupulescu D. Actele de stare civilă. București: Ed. științifică și enciclopedică, 1980, 134 p.
7. Lupulescu D., Lupulescu A. Drept civil – persoana fizică. București: Ed. Editas, 2003, 286 p.
8. Mic dicționar enciclopedic. București: Ed. științifică și enciclopedică, 1986, 1908 p.
9. Mic dicționar enciclopedic. București: Ed. Univers Enciclopedic, 2005, 1501 p.
10. Paraschiv P., Velicu, E. Mardare V. Starea civilă – mijloc de identificare a persoanei fizice, ed. a III-a. București: Ed. Detectiv, 2006, 484 p.
11. Petrescu R. Acțiunile privind statutul civil al persoanei. Ed. Șt., București, 1968, 184 p.
12. Silvan A., Gheorghe E. Actele de stare civilă. Ed. Șt., București, 1969, 151 p.
13. Uliescu M. Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. I. București: Ed. Universul Juridic, 2012, 902 p.

# ATACURILE CIBERNETICE ȘI METODELE DE CONTRACARARE A LOR LA NIVEL NAȚIONAL

Igor BUCĂȚARU,  
Ministerul Apărării al Republicii Moldova

## SUMMARY

*Information security technologies aim to „protect the interests” of those who rely on information and communications systems that deliver this information against damage that may result from the inability to ensure the availability, confidentiality and integrity. A major concern should be countering cyber attacks organized, capable of causing a destabilization critical national infrastructure, economy or national security.*

**Introducere.** Obiectivul tehnologiilor de securitate a informației constă în „protejarea intereselor” celor care se bazează pe informații, sistemele și comunicațiile care livrează aceste informații împotriva daunelor care pot rezulta din incapacitatea de a se asigura disponibilitatea, confidențialitatea și integritatea informațiilor.

De asemenea, spațiul cibernetic este în continuă creștere și dezvoltare, însă odată cu evoluarea acestuia evoluează și pericolele. O preocupare majoră trebuie să fie contracararea atacurilor cibernetice organizate, capabile să cauzeze o destabilizare critică a infrastructurii naționale, a economiei sau a securității naționale. Se știe că instrumentele și metodele de realizare a atacurilor sunt larg răspândite, iar capacitățile tehnice și numărul utilizatorilor capabili de provocarea unui adevărat dezastru este în creștere. Atacurile cibernetice asupra rețelelor informaționale ale țării pot avea consecințe grave, cum ar fi întreruperea funcționării unor componente-cheie, provocarea pierderilor de venituri și proprietăți intelectuale sau chiar pierderea vieților omenești.

Contracararea unor astfel de atacuri necesită crearea unor componente riguroase, cum încă nu există în prezent, dacă se dorește reducerea vulnerabilităților și prevenirea sau diminuarea forței capacităților îndreptate împotriva infrastructurilor critice. La etapa actuală de dezvoltare a sistemelor informaționale, odată cu creșterea cantității de informații vehiculate prin rețelele informaționale, evoluția rapidă a tehnologiilor și sporirea numărului de specialiști în domeniul tehnologiilor informaționale, precum și accesibilitatea echipamentelor performante, metodele tradiționale de protecție a informațiilor nu mai sunt eficiente. De aceea în ultimii ani se observă o creștere considerabilă a investițiilor în securitatea cibernetică. Acest lucru se datorează nu numai sporirii numărului de atacuri cibernetice asupra instituțiilor, organizațiilor, companiilor atât civile, cât și celor din sectorul de apărare, dar și sporirii considerabile a „calității”. Deoarece Republica Moldova este încă la etapa de dezvoltare a unei societăți electronice avansate, infrastructurile critice sunt mai mult sau mai puțin automatizate. Astfel, riscurile și amenințările la adresa securității cibernetice a acestor infrastructuri pot fi în stare a le afecta funcționalitatea cu niveluri de gravitate diferite, în funcție de nivelul implementării tehnologiilor informaționale. Astfel, goana după digitalizarea serviciilor publice, automatizarea proceselor și informatizarea Republicii Moldova, fără o atenție cuvenită apărării cibernetice, conduce, în cele din urmă, la expunerea considerabilă a societății informaționale vulnerabilităților și amenințărilor cibernetice. Astăzi, sectorul public al Republicii Moldova este dependent de spațiul cibernetic prin: semnătura digitală; MCloud (infrastructura CloudComputing); Mpass (platforma ca serviciu); Mpay (sistem de plăți electronice); Guvern fără hârtie; platforma de registre; portaluri de date guvernamentale (servicii, date) etc. Importanța deosebită acordată circuitului liber și protejat al informațiilor determină necesitatea elaborării în Republica Moldova a unei Strategii Naționale de Securizare a Spațiului Cibernetic. Aceasta va conduce la asocierea utilizatorilor în scopul reducerii vulnerabilităților combaterii și eradicării amenințărilor îndreptate împotriva spațiului cibernetic. Și statul trebuie să joace, în acest efort, rolul cel mai important.

**1. Atacurile cibernetice. Delimitări conceptuale.** Din punctul de vedere al categoriilor de atacuri asupra rețelelor, menționăm:

- atacuri pasive – în cadrul acestora intrusul realizează trecerea informației prin „canal”, lăsând intact

conținutul mesajelor. În consecință, se realizează analiza traficului, prin decodificarea identității părților care comunică. Atacurile pasive au următoarele caracteristici:

- a) nu cauzează pagube;
- b) privează drepturile de confidențialitate;
- c) capacitatea de a intercepta datele schimbate prin rețea;
- atacurile active sunt folosite la furtul mesajelor, modificarea, reluarea sau inserarea de mesaje false.

Acestea au posibilitatea de a modifica componenta canalului logic. Putem categorisi următoarele tipuri de amenințări active:

- a) mascarada – tip de atac în care se realizează schimbarea entității;
- b) reluarea – reproducerea parțială a mesajului cu intenția de a produce un efect neautorizat;
- c) modificarea mesajelor – schimbarea textului, codului și canalului sau a receptorului mesajului;
- d) refuzul serviciului – entitatea nu reușește funcția sau împiedică o altă entitate de la îndeplinirea propriei funcții;
- e) repudiarea serviciului – entitatea refuză să recunoască executarea serviciului.

Possibilitatea potențială de infectare rezultă și din utilizarea programelor distructive printre care:

- virusii sunt programe inserate în aplicații multiplicare independente, saturează spațiul memoriei sau blochează sistemul;
- hackerii sunt persoanele abile în domeniu, care au ca scop spargerea anumitor coduri, baze de date, pagini web. Țintele atacurilor hackerilor sunt sistemele importante cu protecții avansate și conțin informații secrete;

- crackerii reprezintă o variantă de hacker, specializați în spargerea programelor shareware sau care necesită un anumit cod serial. Sistemele de protecție pot fi înlăturate prin două metode: prin introducerea codului (cheii) sau a unui program special și prin intermediul patch-urilor. Acestea sunt programe pentru anumite aplicații software, ce inhibă instrucțiunile care cer cheia hardware;

- mass e-mail-eri (spameri) - transmiterea abundentă de e-mail cu caracter nesolicitat, conținând informații aleatoare, transmise pentru a bloca anumite servere. Site-urile valoroase, Yahoo, Hotmail sau Gmail, au sisteme de filtrare, care protejează serverele de atacurile cu cantități enorme de informații. Spamerii prejudiciază financiar în proporții enorme serverele-țintă. În același timp, sunt afectați și utilizatorii serverelor, traficul fiind complet blocat, trimiterea sau primirea mesajelor fiind imposibilă.

*Terorismul cibernetic.* Etapa actuală se caracterizează prin multitudinea de oferte atractive, servicii și produse, create pentru confortul utilizatorilor și rapiditatea de acces. Situația duală se creează în momentul în care acestea devin instrumente și resurse de atac cibernetic, care pot fi găsite pe Internet. Totodată, sunt create și valorificate noi vulnerabilități ale rețelelor.

Atacul cibernetic devine arma sustenabilă cu resurse umane, financiare și temporale modeste, comparativ cu alte forme de influență agresivă. Rezultatul este momentan, iar efectele persistă pe parcursul timpului. Atacantul își păstrează anonimatul.

Gradul de intenționalitate sau nivelul în care este afectată ținta (este afectată economia sau securitatea statului) poartă conotația acțiunilor teroriste sau ale terorismului cibernetic. Acesta constă în implicarea a două elemente de bază: dispozitivul electronic și rețeaua care cauzează prejudicii de proporții, cu scopul de a înlătura sau intimida adversarul.

Referindu-ne la rețelele publice, Internetul este cea mai mare rețea de informare în masă sau cele confidențiale, care conectează rețele, computere, servere, telefoanele mobile și alte dispozitive și asigură mentenanța diverselor domenii: afaceri, bănci, comerț, administrație publică.

**2. Securitatea cibernetică și informațională.** Impactul amenințărilor cibernetice asupra securității naționale. Procesul de informatizare a societății și evoluția acesteia a progresat în ultimele decenii din cauză că forța de decizie a necesității este susținută de utilizatori.

Sistemul s-a dezvoltat cu o viteză uriașă luând în considerație că Internetul cuprinde câteva zeci de milioane de calculatoare și zeci de mii de rețele locale, peste 15 milioane de utilizatori navighează în fiecare moment prin Internet, folosind serviciul Web (WWW – World Wide Web).

Internet-ul este cea mai imensă și inepuizabilă platformă de dezvoltare în toate domeniile vieții sociale. Tehnologia oferită deschide însă noi orizonturi comiterii de infracțiuni, fie „clase” – furtul, înșelăciunea, fie specifice – asupra cărora vom reveni, cu un caracter înalt sofisticat.



Ușurința în utilizare, costul scăzut, rapiditatea și asigurarea unui caracter anonim fac din Internet un mediu propice infracțiunilor. Datorită caracterului global al rețelei și uriașei complexități, posibilitățile „de ascundere” ale autorului sunt, practic, nelimitate, încurajând și din acest motiv săvârșirea de infracțiuni.

Pentru depistarea unor asemenea infracțiuni este necesară o înaltă specializare în domeniu și folosirea unor tehnologii sofisticate, care trebuie să nu le dea avans mijloacelor și metodelor folosite de infractori. Mai mult, deși accesul la rețea este global, investigarea infracțiunilor săvârșite în acest mod – care pot avea caracter transfrontalier – se lovește de barierele naționale, de lipsa sau insuficiența unor reglementări (incriminări) internaționale în materie și chiar de lipsa incriminărilor specifice din legislațiile naționale, rămase cu mult în urma dezvoltării fenomenului.

În general, deși diversitatea infracțiunilor săvârșite prin intermediul Internet-ului este uriașă, acestea sunt incriminate în legislația comună, care nu acoperă însă toate situațiile specifice acestui mijloc de săvârșire.

Infracțiunile informatice ar putea fi clasificate, potrivit recomandărilor Consiliului Europei (lista minimală), în opt categorii:

a) fraudă informatică constând în orice ingerință într-un sistem informatic care îi influențează rezultatul, cauzând prin aceasta un prejudiciu, cu intenția de a obține un avantaj material pentru sine sau pentru altul;

b) falsul informatic;

c) fapte care prejudiciază datele sau programele pentru calculator;

d) sabotajul informatic;

e) accesul neautorizat;

f) interceptația neautorizată;

g) reproducerea neautorizată a unui program de calculator protejat;

h) reproducerea neautorizată a unei topografii.

*Contracararea riscurilor și amenințărilor cibernetice pentru Republica Moldova.* Obiectivele de bază ale securității informaționale trebuie să fie întocmite în baza priorităților de lungă durată, incluzând:

- promovarea intereselor naționale ale statului în condițiile globalizării proceselor informaționale și formării rețelelor informaționale globale;

- asigurarea organelor puterii și conducerii de stat, persoanelor fizice și juridice cu informație veridică, completă și oportună, necesară pentru luarea deciziilor;

- protejarea drepturilor cetățenilor, organizațiilor și statului cu privire la obținerea, difuzarea și utilizarea informației;

- promovarea normelor democratice, cu implicarea celor trei referenți: statul, societatea și persoana, drept agenți egali în relațiile democratice;

- protecția informațională a cetățenilor.

La etapa actuală, sectorul public al Republicii Moldova oferă produse, care în urma unui atac pot deveni surse de manevre malițioase:

- semnătura digitală;

- MCloud (infrastructura CloudComputing);

- Mpass (platforma ca serviciu);

- Mpay (sistem de plăți electronice);

- guvernarea electronică;

- platforma de registre;

- portaluri de date guvernamentale (servicii, date).

Potrivit datelor statistice, procentajul mare al atacurilor automate revine perioadei anilor 2013 și 2015, acestea fiind lansate din rețelele de tip Cloud. Respectiv, dezvoltarea în Republica Moldova a rețelelor de acest tip (fapt deja constatat) nu poate fi garantul securității, devenind sursă pentru atacuri ulterioare.

Valoarea acordată navigării libere și protejarea informațiilor condiționează necesitatea elaborării în Republica Moldova a unei Strategii Naționale de Securizare a Spațiului Cibernetic. Strategia trebuie să răspundă priorităților naționale pentru realizarea scopului propus:

- model de răspuns în caz de deviere a traficului informațiilor;

- un sistem național de reducere a vulnerabilităților;

- un ciclu educațional de pregătire în domeniul protecției spațiului cibernetic;
  - securizarea rețelei guvernamentale;
  - cooperarea și urmărirea standardelor internaționale pentru protejarea spațiului cibernetic.
- Impedimentele majore în securitatea cibernetică a Republicii Moldova sunt:
- lipsa culturii de securitate cibernetică continuă;
  - lipsa unei strategii naționale pentru securizarea spațiului cibernetic;
  - existența reacției structurilor implicate în cazuri de atac, relevantă fiind anticiparea acestora;
  - structurile rudimentare abilitate în managementul crizei și protecția infrastructurii critice;
  - lipsa bazei legislative cu privire la securitatea cibernetică;
  - lacunele legislației în domeniul tehnologiilor informaționale, raportarea la termeni vagi, fapt ce permite tratarea acestora în diverse aspecte;
  - lipsa unui mediu de învățare relevant cu privire la securitatea informațională.
- Contracararea atacurilor cibernetică potențiale presupune:
- instituționalizarea, crearea și implementarea actelor normative în vederea asigurării securității informaționale;
  - constituirea programului național de prevenire și contracarare a potențialului cibernetic;
  - fortificarea culturii de securitate informațională prin campanii de informare a populației, antrenarea responsabililor din domeniul tehnic;
  - facilitarea cooperării internaționale prin intermediul stagiilor și organizării acțiunilor comune.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Strategia Națională de edificare a societății informaționale „Moldova electronică”. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 255 din 09.03.2005.
2. Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”, proiect, 36 p.
3. M. Drăgănescu. Societatea informațională și a cunoașterii. Vectorii societății cunoașterii. București, Academia Română, 95 p.
4. И. Завальский. Кибервойна: угрозы и защита. Сборник докладов 7-го симпозиума по вопросам безопасности Черноморского и Каспийского регионов, Одесса, 2012.
5. ENISA Threat Landscape 2013, Overview of current and emerging cyber-threats, 11 December 2013, 70 p.
6. Kaspersky Security Bulletin, 2013, 54 p.
7. Internet Security Threat Report 2014, Volume 19, Symantec Corporation, 24 p.
8. 2013, 409 p.
9. Cisco 2014. Annual Security Report, 80 p.
10. Sophos. Security Threat Report 2014, 30 p.
11. Detection: A Survey, White Paper, <<http://www.cs.virginia>>.
12. <<http://www.educause.edu/ir/library/pdf/erm05413.pdf>>.
13. <[http://assets.aarp.org/rgcenter/consume/dd142\\_security\\_breach.pdf](http://assets.aarp.org/rgcenter/consume/dd142_security_breach.pdf)>.
14. Zdrnja B. Two Factor Authentication Evaluation Project.
15. White Paper, The University of Auckland, New Zealand.
16. Protection, February 2007, <<http://www.privacyprotection>>.
17. <<http://www.netinst.com/assets/pdf/SecurityWhitePaper.pdf>>.

# TENDINȚE EVOLUȚIONISTE ALE SUSTENABILITĂȚII CIVILE A E-GVERNĂRII DURABILE A REPUBLICII MOLDOVA OPTIMIZATOARE A PROCESULUI DECIZIONAL

**Victoria GOREA,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*EGovernment of Republic of Moldova evolving optimized decision-making process based on evolutionary sustainability of civil dichotomy that develops simultaneously ensuring uniqueness of legal and social relations. Integrity of the civil society are the favorable microenvironment ascension of the durable eGovernment, giving strength to microsystem decision making process similar to macrosystem. Achieving uniqueness of the civil sustainability contributes to strengthening the relational hierarchy eGovernment – decision making process in a ligibil manner and conducive for the human society. Meaning the acceptance of the ideological conception of the metamorphosis of the civil equivocal hypostasis in the of the civil univocal advanced stage received from interference conjectural of the legal relations and social relations are the basis of eGovernment fructification of the unitary decision-making process in the state law, able to evolve respecting the norms, values, beliefs and other aspects in conformity with the phenomenon of the globalization evolution.*

**Keywords:** eGovernment, decision making process, civil society, legal relations, social relations, integrity, sustainability, uniqueness, durability, universal acceptance.

E-guvernarea durabilă a Republicii Moldova evoluează procesul decizional optimizat bazându-se pe evoluția sustenabilității civile, care se dezvoltă dihotomic, concomitent, asigurând unicitatea dintre raporturile juridice și raporturile sociale. E-guvernarea fortifică procesul decizional practicând „puterea de exprimare” a voinței statului redată prin legi și acte normative ce asigură respectarea drepturilor cetățeanului și manifestarea „liberei voințe” a acestuia în momentul în care devine decident la un proces decizional sau altul; totodată, societatea civilă dezvoltă raporturile juridice ce posedă caracterul general al obligativităților cetățenilor în corespundere cu raporturile sociale valorificatoare ale continuității umanității spre un viitor plin de vitalitate, prosperitate și creație, în conformitate cu evoluția continuă și ireversibilă a fenomenului globalizării.

Integritatea societății civile reprezintă micromediul favorabil ascensiunii e-guvernării durabile, fortificatoare a procesului decizional microsystemic similar macrosistemului. Realizarea unicității sustenabilității civile contribuie la consolidarea ierarhiei relaționale e-guvernare – proces decizional, într-un mod ligibil și propice continuității societății umane. Accepțiunea concepțiunii ideologice a metamorfozării ipostazei echivocității civile în stadiul avansat al univocității civile parvenite din interferența conjuncturală a raporturilor juridice și a raporturilor sociale constituie baza e-guvernării fructificatoare a procesului decizional unitar în cadrul statului de drept, capabil a evolua respectând normele, valorile, credințele ș. a. în conformitate cu evoluția fenomenului globalizării. Din acest punct de vedere, politicile și biopoliticile promovatoare ale e-guvernării catalizatoare a procesului decizional microsystemic, similar macrosistemului, exercită o legătură strânsă între platformele și geoplatformele uzuale și electronice: politice, culturale, economice, sociale, educaționale ș. a.

În acest context, sustenabilitatea civilă crește enorm de mult prin intermediul participării Republicii Moldova la dezvoltarea „Platformei europene de combatere a sărăciei și excluziunii sociale: un cadru european pentru coeziunea socială și teritorială” care este una dintre inițiativele majore ale „Strategiei Europa 2020” demarate încă în anul 2010 [1], [2]. În acest scop, valorificarea strategiei ligibile a „Moldovei digitale 2020,” inițiată în luna noiembrie 2013, contribuie la ascensiunea durabilă a e-guvernării de impact optim asupra procesului decizional dezvoltat în cadrul micronivelului armonizat în coraport cu cerințele microsystemice, emergent deschizându-se nișe uzuale și electronice favorabile integrării complete a Republicii Moldova în spațiul comunitar U.E. și al recunoașterii imaginii țării în plan internațional.

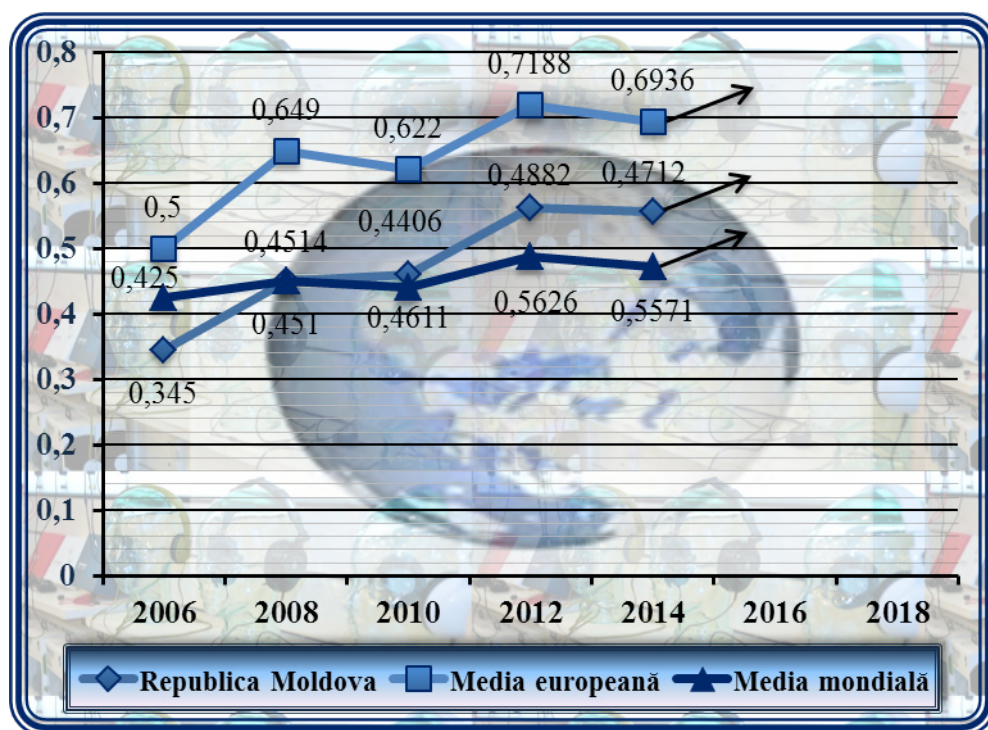
Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova digitală 2020” se dezvoltă în baza

a trei piloni: *infrastructură și acces; conținut digital și servicii electronice; capacități și utilizare*[3]. Valorificarea strategiei ligibile „Moldova digitală 2020” evoluează interdependent de valorificarea interrelațiilor durabile dintre: guvern către guvern G-G, guvern către business G-B, guvern către cetățean G-C ș. a. coraporturi relaționale. Recursiv, are loc suplinirea unicității sustenabilității societății civile, armonizată univoc, reieșind din soluționarea „mediei de aur” a coraportului dintre raporturile juridice și raporturile sociale [4].

Sustenabilitatea societății civile manifestată unitar față de e-guvernarea optimizatoare a procesului decizional al Republicii Moldova startează mai mult sau mai puțin condiționat de influența factorului natural, a factorului uman și a factorului tehnic. Sustenabilitatea unitară civilă a e-guvernării poate să realizeze un impact oportun asupra procesului decizional fiind evoluționată continuu de mediile științifico – academice și practice prin intermediul soluționării estimării datelor informaționale direcționate vectorial spre conștientizarea faptului că unitatea ansamblului de sustenabilitate a e-guvernării de impact oportun asupra procesului decizional poate fi asimilată prin intermediul: aplicării uzuale a afinităților practicilor analitice a coerenței congruențelor și viceversa a congruenței coerențelor aplicate în scopul validării coraporturilor optime, de obicei, cele ce tind spre congruența cu valoarea numerică maximală ș. a.; aplicării e-votingului; valorificării on-line a opiniilor ce țin de diverse domenii de activitate de la valorile numerice „brute” spre eșantionarea cuantificării valorii numerice „nete” a acestora, soldate cu elucidarea opiniilor publice comune care corespund accepțiunilor validate universal, ceea ce sporește nemijlocit valoarea numerică a PIB-ului, respectiv, a PIN-ului micro- și macrosistemic etc. Modular, se poate soluționa cadrul de fortificare a platformelor campaniilor electorale reieșind din cadrul **oportunitizării sustenabilității civile**, nemijlocit **unificând raporturile juridice și raporturile sociale** denotând aspectul de conchidere și transpunere în practică a ideologiei promovatoare a concepțiunii accepțiunilor universale atingând noi performanțe ce se referă la e-guvernarea organizațională și de dirijare a e-serviciilor publice optimizatoare a procesului decizional, mai ales utilizând e-votingul, fapt care poate avantaja pozițional imaginea Republicii Moldova în spațiul U.E. și pe plan internațional. Științific, devine elucidată tendința de evidențiere puternică a relevanței formei de dezvoltare conform ansamblului organizațional și de dirijare în baza sincronizării simbiotice a teoriei idealiste și a metafizicii. Contextual, traseul e-guvernamental denotă înregistrare de performanțe ale impactului optim asupra procesului decizional în momentul de atingere a valorii numerice de apogeu a funcției fiabile în dependență de ascensiunea valorilor numerice specifice e-transformării prin intermediul implantării în ideologia de masă a biopoliticilor geoplatformelor motivatoare a uniformizării opiniei publice comune micro și macrosistemice ce se referă la un aspect sau altul al vieții (*figura 1*). În această ordine de idei, e-guvernarea Republicii Moldova denotă impactul maximal optimizat asupra procesului decizional reieșind din dezvoltarea fructuoasă a indicilor caracteristici dezvoltării e-guvernării EGDI, care îmbină ansamblul indicatorilor, factorilor, parametrilor ș. a. de organizare și de dirijare administrativ-publică și politică în coraport cu dezvoltarea NTIC – urilor, TIC – urilor, SI, SSI, auditului TI ș. a. În postura de membru participativ la valorificarea cadrului e-guvernamental macrosistemic, competitivitatea Republicii Moldova prezintă elucidarea imaginii microsistemice e-guvernamentale decizionale înglobată macrosistemic în topul țărilor cu nivel avansat de e-guvernare [5].

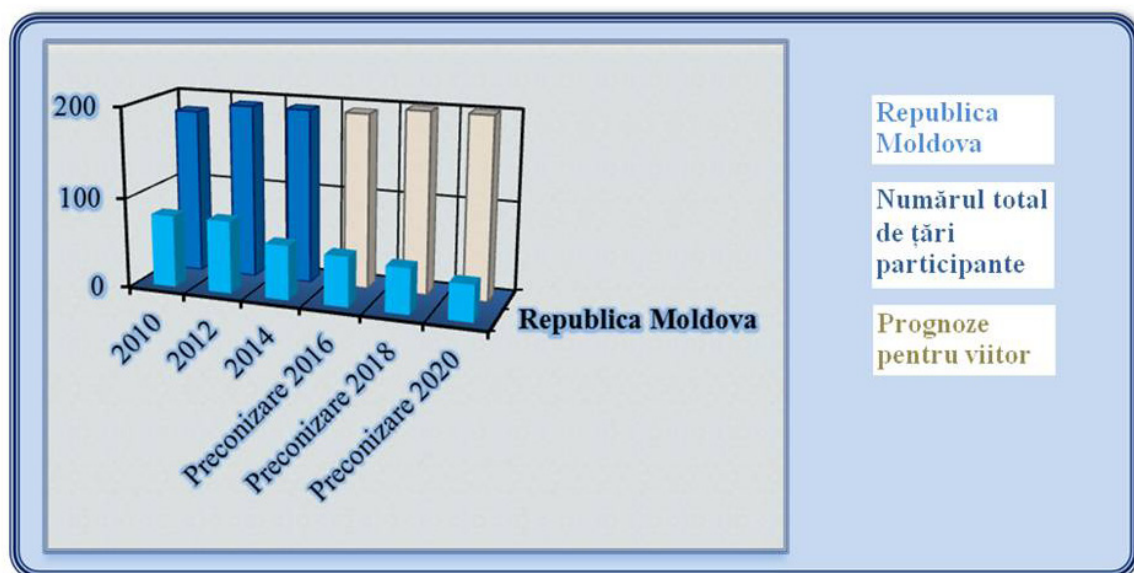
În anul 2010, Republica Moldova, în cadrul cercetărilor bienale O.N.U., conform datelor informaționale prezentate de Centrul de Guvernare Electronică a Republicii Moldova (CGE) a fost elucidată ascensiunea indicelui EGDI, care plasa Republica Moldova în ratingul internațional pe locul 80 din 183 de state ale lumii luate spre studiu în ceia ce privește progresul e-guvernamental, ulterior menținându-se pe locul 80 doar că dintre 193 de state luate spre studiu în anul 2012, emergent locul 60 în anul 2014, în așa mod, în intervalul anilor 2016-2018 se preconizează o muncă asiduă în scopul obținerii locului 40 spre orizontul 2020 (*figura 2*) [6].

Sustenabilitatea civilă a e-guvernării durabile, optimizatoare a procesului decizional, devine cristalizată prin intermediul dezvoltării unei misiuni comune care prevede aceleași SMART obiective: specifice, măsurabile, accesibile, încadrate în timp; scopuri bine stabilite; sarcini ce posedă o repartitie adecvată în corespundere cu competențele asimilate; evoluționarea, evoluarea și metamorfozarea evenimentelor și faptelor punând accentul pe administrarea și e-administrarea resurselor existente și posibil de reprodus. În acest scop, dezvoltarea motivațională a posibilităților oportune, promovatoare a meritocrației evoluționate conform modelului piramidei lui Abraham Maslow asigură șanse egale de suplinire a unicității nevoilor fiziologice, nevoilor de securitate și siguranță, a nevoilor de dragoste, a cerințelor de apartenență socială, a cerințelor de autorealizare ș. a.



**Figura 1. Dinamica indicelui EGDl al Republicii Moldova pentru anii 2005-2014, repercusiv pentru anii 2015-2020.**

Sursa. Extras din seria documentelor oficiale internaționale ale Republicii Moldova monitorizate de O.N.U., Sinteza raportului global „UN Global E-Government Survey - 2014” (O.N.U., S.U.A., 2014).



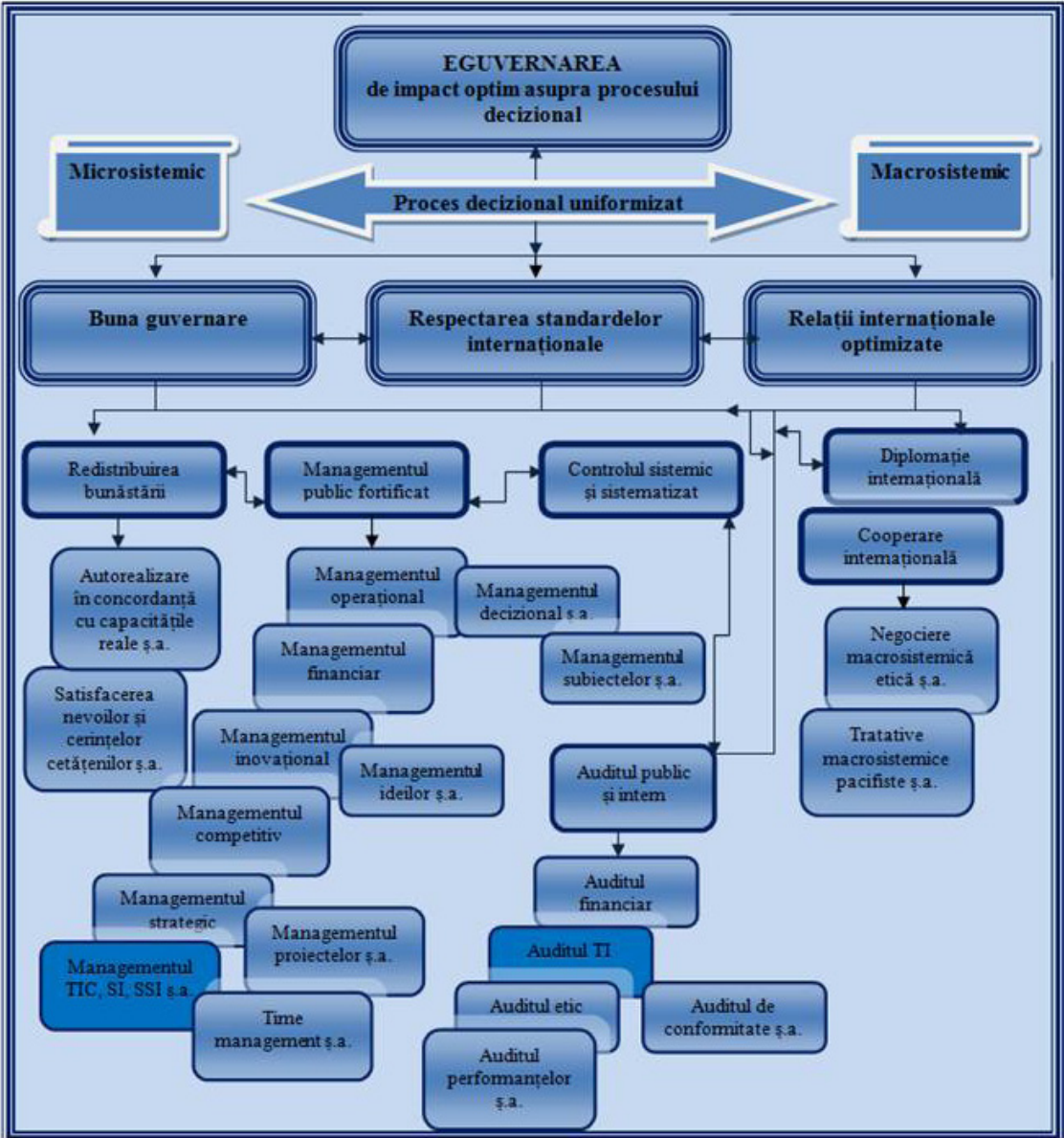
**Figura 2. Indicele EGDl al Republicii Moldova în ratingul internațional.**

Sursa. Extras din seria documentelor oficiale internaționale ale Republicii Moldova monitorizate de O.N.U., Sinteza raportului global „UN Global E-Government Survey - 2014” (O.N.U., S.U.A., 2014).



Oportunitatea durabilității e-guvernării fortificatoare a procesului decizional poate obține am-ploare valorificând managementul public, mai ales **managementul tehnologiilor informaționale și comunicaționale** (TIC), inclusiv ale domeniilor SI, SSI, ale auditului TI, ale NTIC – ului ș. a. (figura 3).

Valorificarea experiențelor U.E. și internaționale contribuie enorm de mult la oportunitizarea e-guvernării durabile, fortificatoare a procesului decizional direcționând spre fructificarea patrimoniului intelectual și material. Concomitent, în concordanță și viceversa, valorificarea patrimonială intelectuală și materială con-



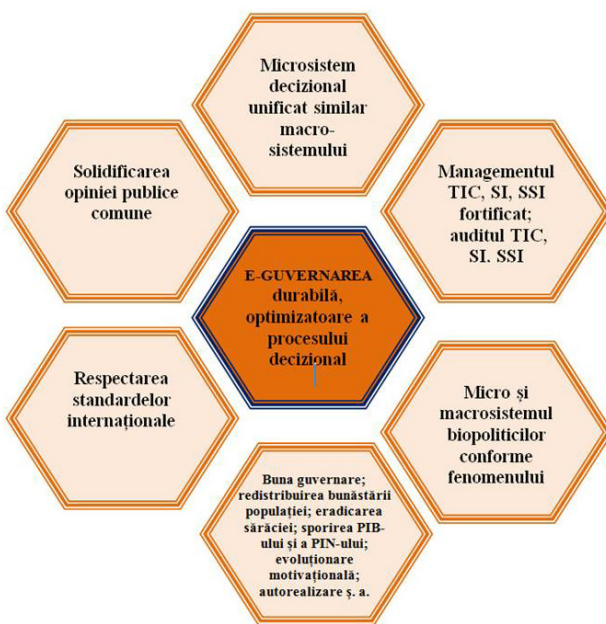
**Figura 3. Armonizarea e-guvernării de impact optim asupra procesului decizional al administrației publice.**

tribuie enorm de mult la creșterea valorificării platformelor și geoplatformelor electronice e-guvernamentale. E-guvernarea sustenabilă civilă poate evoluționa elementar și modular similar cadrului matricei unice globale demarând de la nivelul micromediilor spre macrosistem. Participativ, Republica Moldova poate fi integrată complet în spațiul U.E. și pe plan internațional dezvoltând o e-guvernare particulară micromediului decizional înglobată adecvat în cadrul macrosistemului (figura 4).



**Concluziile și recomandările** denotă elucidarea racordării conștientizării gradului de decidență a e-guvernării microsystemice către macrosistem demonstrând o solvabilitate impunătoare, din punctul de vedere civil. Dihotomia societății civile specifice statului de drept conchide baza sustenabilității e-guvernamentale decizionale, valorificată din punct de vedere al integrității raporturilor juridice și sociale. Din acest punct de vedere, Republica Moldova poate să creeze noi oportunități e-guvernamentale contributive benefic la sensibilizarea opiniei publice comune în scopul optimizării situațiilor modelate de e-transformare a procesului decizional echivoc într-un proces decizional univoc. Prezumtiv, predefinind totalitatea funcțiilor subiective și obiective ale armonizării dihotomice a raporturilor juridice și a raporturilor sociale, nemijlocit, în scopul uniformizării procesului decizional, e-guvernarea Republicii Moldova activează în direcția de devansare a situațiilor ambigue intervenite involuntar din cauza calamităților naturale, de asemenea, mai mult sau mai puțin voluntar, din cauza crizei mondiale, a suportării riscurilor inovaționale, a suportării costurilor pentru re tehnologizare și modernizare, a combaterii flagelului corupției pe plan național și chiar a terorismului mondial ș. a.

Ipoteza solidarității civile devine elucidată și posibil de performat prin intermediul respectării Constituției Republicii Moldova, a Codului civil, a Codului muncii, a aplicării codului penal anihilând situațiile conflictuale ș. a. Tendințele evoluționiste ale e-guvernării durabile, optimizatoare a procesului decizional pot demonstra eficiență și economicitate în momentele activării funcționalităților actelor administrative și politice jurisprudente, axate pe principiul verticalității, în baza sustenabilității orizontale dezvoltate estimativ conform așa-ziselor „trasee diagonale” aplicate adecvat și utilitar evoluției prospere continuității umanității.



**Figura 4. Valorificarea e-guvernării de optimizare a procesului decizional al administrației publice la nivel microsystemic similar macrosistemului.**

#### BIBLIOGRAFIE

1. Portal oficial al Comisiei U.E. [On-line]: <<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=ro&catId=961>>, / *Investiții sociale*, Platforma europeană de combatere a sărăciei și excluziunii sociale [citat la 29.02.16].
2. Comisia Europeană. Comunicarea Comisiei către parlamentul european, consiliu, comitetul economic și social european și comitetul regiunilor „Platforma europeană de combatere a sărăciei și excluziunii sociale: un cadru european pentru coeziunea socială și teritorială,” realizare în conformitate cu „Strategia Europa 2020,” Bruxelles, 2010, 26 p. [On-line]: <[http://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Platforma\\_europeana\\_impotriva\\_saraciei.pdf](http://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Platforma_europeana_impotriva_saraciei.pdf)> [citat la 29.02.16].
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova digitală 2020.” Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252-257, 08.11.2013, art. 96.
4. Codul Civil al Republicii Moldova, Legea nr. 1107 din 06.06.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86, 22.06.2002, art. nr. 661.
5. Extras din seria documentelor oficiale internaționale ale Republicii Moldova monitorizate de O.N.U., Sinteza raportului global „UN Global E-Government Survey - 2014”, raportată către O.N.U., S.U.A., 2014.
6. Centrul de Guvernare electronică din Republica Moldova. [On-line]: <[http://egov.md/images/eGov%20raport%20rom%2817.03.2015%29\\_%28final%29.pdf](http://egov.md/images/eGov%20raport%20rom%2817.03.2015%29_%28final%29.pdf)>, Resurse/Sondaj, „Percepția, asimilarea și susținerea de către populație a e-Transformării Guvernării în Republica Moldova (anul 2014),” 153 p.; aprobare cadrului de interoperabilitate 2012, lansarea platformei de interoperabilitate 2014, e-document [citat la 26.03.15].

# INFRASTRUCTURA DE E-INOVARĂ ȘI TRANSFER TEHNOLOGIC ÎN DOMENIUL PROTECȚIEI MEDIULUI LA NIVELUL UE

**Vladislav CORNEA,**  
*doctorand, Universitatea de Studii Europene din Moldova*

## SUMMARY

*Innovation infrastructure is crucial in the EU and promoting innovation is a part of developing plans and strategies for the rapid implementation of research and development as factors of economic growth and social progress. An innovation policy coordinated, targeted and embedded in an appropriate institutional environment is a guarantee of success. The increasing complexity of innovative economic sector and relations between business and science and its institutions, foreign affiliates and recruitment of researchers is the main objective of achieving a viable infrastructure. Thus, successful economy is based on knowledge and integrates innovation, information society and human capital.*

**Keywords:** *Technological innovation, innovation process, e-innovation, research and development; economic development.*

Acțiunile privind dezvoltarea planului de realizare transnațională a infrastructurii de sprijin pentru inovare și transfer tehnologic în UE demonstrează existența unei probleme reale la nivel de industrie în ceea ce privește protecția mediului.

Istoricul acestor acțiuni de creare a unei infrastructuri de inovare și transfer tehnologic datează încă din luna noiembrie 1983, când Consiliul a decis punerea în aplicare a acestui plan pe o perioadă de trei ani și a stabilit suma de 10 milioane de euro ca fond de dezvoltare. Acestea au fost primele acțiuni experimentale pentru a crea infrastructura necesară dezvoltării și inovării în cadrul Comunității Europene, care continuă și în prezent prin implementarea programelor prevăzute de Orizont 2020.

Obiectivele generale ale planurilor de dezvoltare pe parcursul a trei decenii au fost de a accelera și simplifica punerea în aplicare a rezultatelor cercetării de noi produse, procese și servicii atât la nivel național cât și la nivel comunitar și pentru a crește gradul de conștientizare a unei infrastructuri comune. Planul de creare a infrastructurii de inovare a fost axat pentru început, în special pe patru categorii: cooperarea transnațională în domeniul inovare; coordonarea politicilor naționale inovare; îmbunătățirea accesului la informații cu privire la inovarea și transferul de tehnologii la scară comunitară și realizarea unei infrastructuri de inovare și transfer tehnologic la nivelul UE, necesară din mai multe considerente decât cele invocate mai sus.

În primul rând, s-a pornit de la principiul că știința și inovarea este un bun comun al umanității și este absolut firesc ca să fie dirijat și coordonat pe direcția transferării invențiilor în inovații cu aplicație practică. În principiu, în literatură se operează cu distingerea invenției de inovație. F. Malerba (1997) definește invenția ca fiind o nouă idee, o nouă descoperire științifică sau noutate tehnologică (ce nu a mai fost implementată și difuzată), în timp ce inovația vizează o aplicare comercializabilă a unei invenții, ca urmare a integrării acesteia în practica economico-socială.

Nu întotdeauna este posibilă disocierea invenției de inovație, urmare a interrelației proceselor aferente, mai ales, în cazul inovării tehnologice. Cu toate acestea, pot exista decalaje de timp semnificative între momentul generării unei invenții și cel al obținerii de inovații, ce reflectă cerințe de revenire asupra unei idei în vederea integrării acesteia în practică. Imitația inovativă se bazează pe o inovare care a fost confirmată de piață. Reușesc acele inovații care folosesc produse și procedee proprii, dar elimină punctele slabe ale inovației de origine. Prin urmare, cercetarea industrială trebuie să realizeze temelii solide pentru atingerea unor obiective inovative precise în domeniul economic și tehnic.

Un alt punct de vedere este crearea politicilor coerente și de durată care să asigure păstrarea continuității inovării în toate nivelurile ierarhice și domeniile funcționale. Acest aspect presupune pentru UE stabilirea unui cadru general propice creativității și proceselor de schimbare.

O politică activă de inovare cade în sarcina celor mai înalte sisteme de conducere și conține: crearea unui climat inovațional pozitiv; formularea scopurilor inovării, care sunt în concordanță cu obiectivele organizației; promovarea persoanelor și grupelor de inovare, creative și competente; căutarea și dobândirea de „platforme de siguranță” care să confere spațiul necesar pentru finalizarea procesului de inovare, precum și siguranța psihologică și socială pentru participanții la procesul de inovare în cazul eșecului.

Însă conform *Raportului Sapir\** din 2003, s-a constatat că „în ciuda realizărilor instituționale ale UE, performanțele sale economice sunt mixte. UE a eșuat în încercarea de a produce o creștere satisfăcătoare, în contrast nu doar cu așteptările existente, ci și cu realizările SUA.” În UE a existat, decadă după decadă, un declin constant al ratei medii de creștere economică și al produsului intern brut per-capita. Ceea ce a însemnat că performanța nesatisfăcătoare a creșterii economice a Europei pe parcursul ultimelor decenii este „un simptom al nereușitei UE de a se transforma într-o economie bazată pe inovație.” Acest aspect constatat de Raportul Sapir, a fost prevăzut de către autoritățile europene, cu mult înainte, și în martie 2000, Consiliul European de la Lisabona a enunțat obiectivul ca până în 2010 Europa să devină „cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de creștere economică susținută, cu locuri de muncă mai multe și mai bune și o extraordinară coeziune socială”. Scopul strategiei era acela de a ajuta țările-membre să recupereze decalajul față de Statele Unite ale Americii care întrecuseră UE din punctul de vedere al dezvoltării și implementării inovațiilor tehnologice în economie. Drept rezultat, majoritatea statelor-membre au luat mai multe măsuri de stimulare a inovării. Cu toate acestea, ritmul progresului a încetinit, iar decalajul dintre UE și liderii internaționali în domeniu (SUA, Japonia și Coreea de Sud) nu s-a estompat. În plus, economiile emergente (printre care China, Brazilia și India) au avansat foarte mult.

Stabilirea programelor Orizont 2020 au presupus din start mai multe eforturi de stimulare și accelerare a inovării, ca dovadă fondurile alocate acestui segment au crescut considerabil. Drept urmare, UE a pus inovarea, precum și eliminarea obstacolelor din calea transformării ideilor în produse și servicii, în centrul Strategiei Europa 2020 pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă. Tabloul de bord compară statele-membre luând în calcul 24 de factori, printre care nivelul investițiilor în cercetare și inovare. Acesta reprezintă un indicator-cheie de performanță. Liderii europeni în domeniul inovării sunt Suedia, Danemarca, Germania și Finlanda. Cele patru țări par să aibă în comun următoarele caracteristici: un nivel peste medie al investițiilor în cercetare și dezvoltare, mai ales în rândul întreprinderilor; un nivel mai ridicat de investiții în dezvoltarea competențelor și facilitarea accesului la finanțare; sisteme naționale solide de cercetare și inovare, care joacă un rol esențial în stabilirea de parteneriate public-privat; un randament sporit în domeniul transformării cunoștințelor tehnologice în produse și servicii.

Mecanismul care evaluează implementarea obiectivelor Strategiei cu privire la inovare și dezvoltare este Tabloul de bord, care face parte din strategia UE de creare a unei „Uniuni a inovării” și care își propune să le ofere antreprenorilor sprijinul necesar pentru a transforma ideile inovatoare în produse și servicii.

Tabloul de bord evaluează performanțele naționale ale statelor care nu au performanțe în infrastructura de inovare și în domenii considerate importante pentru stimularea inovării, inclusiv cele enumerate mai sus. Rezultatele arată, de exemplu, că nivelul de inovare se situează peste medie în Regatul Unit. Acest fapt se datorează, în principal, competențelor de care dispune forța de muncă și sistemele de cercetare de cea mai bună calitate. Astfel, UE și statele-membre sunt încurajate să promoveze parteneriatele public-privat, să faciliteze accesul la finanțare și la o forță de muncă bine pregătită, să reducă povara administrativă și să micșoreze costurile patentării ideilor inovatoare.

Comisia Europeană a publicat rezultatele Tabloului de bord al Uniunii inovării 2015 și ale Tabloului de bord privind inovarea regională 2015. Din analiza acestora, la nivel regional, decalajul în domeniul inovării totuși se mărește, și performanțele din acest sector scad între regiunile UE. Astfel, în clasamentul general în interiorul UE, Suedia ocupă în continuare primul loc, urmată de Danemarca, Germania și Finlanda, cele patru țări care investesc cel mai mult în cercetare și inovare, țările în care situația s-a îmbunătățit cel mai mult sunt Portugalia, Estonia și Letonia. Acest rezultat pentru țările în cauză se datorează majorării cheltuielilor publice pentru cercetare și dezvoltare fiind contrabalansate de scăderea investițiilor cu capital de risc și a investițiilor în întreprinderi axate pe inovare de alt tip decât cea dedicată cercetării și dezvoltării.

---

\* Andre SAPIR - Coordonator, *An Agenda for a Growing Europe – Making the new economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study Group established on the Initiative of the President the European Commission, iulie 2003.

Astfel, problema care a fost enunțată la începutul anilor '80 ai secolului trecut, continua să devină o problemă de actualitate și astăzi, pentru că la nivel regional în UE, decalajul în domeniul inovării se mărește, performanțele din acest sector au scăzut cu aproape o cincime printre regiunile UE.

Schimbările pozitive care s-au înregistrat pe parcursul acestor ani, atât la nivel de infrastructură cât și la nivelul cooperărilor accidentale, au fost stimulate de deschiderea și atractivitatea sistemului de cercetare al UE, precum și de colaborarea întreprinderilor pentru inovare și de comercializarea cunoștințelor, măsurată în baza veniturilor din licențe și patente.

Prin urmare, se discută tot mai mult de investițiile în cercetare și dezvoltare la nivelul economic, prin infrastructura realizată de parteneriatul public-privat. Aceste investiții aduc beneficii în ceea ce privește performanța economică. Astfel, cu un buget de aproape 80 de miliarde euro pentru următorii șapte ani, noul program de cercetare și inovare Orizont 2020 ajută menținerea acestei dinamici, îndeosebi, în statele-membre care au aplicat cu succes modelul de colaborare între inventatori – inovație-cercetare-dezvoltare. Astfel, ca obiectiv principal al Strategiei 2020 a fost stabilită creșterea investițiilor în inovare în întreaga UE, pentru ca, până în 2020, să se obțină obiectivul de 3% din PIB.

Rezultatul Tabloului de bord al Uniunii inovării ediția 2014, plasează statele-membre în patru grupe de performanță diferite: lideri în materie de inovare: Danemarca, Finlanda, Germania și Suedia – cu performanțe în inovare aflate cu mult deasupra mediei UE; adepți ai inovării: Austria, Belgia, Cipru, Estonia, Franța, Irlanda, Luxemburg, Olanda, Slovenia și Marea Britanie – cu o performanță în materie de inovare deasupra mediei sau apropiată de media UE; inovatori moderați: Croația, Cehia, Grecia, Ungaria, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, Slovacia și Spania – sub media UE; inovatori modești: Bulgaria, Letonia și România – cu o performanță în materie de inovare semnificativ mai scăzută decât media UE.

Pe continentul european, Elveția își confirmă poziția de lider global în domeniul inovării, depășind continuu performanțele tuturor statelor-membre ale UE. La nivel internațional, Coreea de Sud, SUA și Japonia depășesc nivelul de performanță al UE în materie de inovare. Dacă decalajul în raport cu SUA și Japonia s-a redus la jumătate în ultimii ani, decalajul față de Coreea de Sud a crescut. UE continuă să stea mai bine din acest punct de vedere decât Australia, Canada și țările BRICS (Brazilia, Rusia, India, China și Africa de Sud). Decalajul față de acestea este stabil sau chiar în creștere, cu excepția Chinei, care recuperează rapid din diferență. În comparație cu alți parteneri-cheie la nivel internațional, UE continuă să domine pe planul performanței Australia și Canada, care înregistrează 62% și, respectiv, 79% din nivelul UE. Avansul UE în ceea ce privește performanța este încă și mai mare în comparație cu țările BRICS (Brazilia, Rusia, India, China și Africa de Sud). Acest avans este stabil sau chiar în creștere în raport cu aproape toate țările BRICS

**În concluzie**, vom menționa că Uniunea Europeană posedă un potențial extraordinar pentru inovație, pentru că Europa are o tradiție îndelungată în producerea invențiilor de răsunet, bogăția ei constând în oameni creativi și diversitatea sa culturală. Europa a pus bazele uneia dintre cele mai mari piețe unice din lume, în care produsele și serviciile inovative pot fi comercializate pe scară largă. Acest aspect vorbește despre necesitatea schimbării de viziune privind infrastructura de cercetare-dezvoltare și anume – reproiectarea acesteia pe segmentul de dezvoltare economică prin atragerea investițiilor și a capitalului uman.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Aghion Ph., Harris Ch., and Howitt P., Vickers J. Competition Imitation and Growth with Step-By-Step Innovation./ „Review of Economic Studies,” 2001, v. 68, p. 467-492.
2. Ford Debbie. Partea întunecată a căutărilor de lumină. Ed. For You, 2001.
3. Ghid de participare la Programul Cadru al UE de cercetare-inovare „ORIZONT 2020” (2014-2020). [On-line]: <<http://cpi.asm.md/wp-content/uploads/2013/02/Manual-RO-H2020-final.pdf>>.
4. <[http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2014_en.pdf)>
5. <<http://ec.europa.eu/research/horizon2020/>>.
6. Diaconu Mihaela. Inovația tehnologică: concept, proces, tipologie și implicații în economie. [On-line]: <[http://store.ectap.ro/articole/655\\_ro.pdf](http://store.ectap.ro/articole/655_ro.pdf)>.
7. The Global Innovation Index 2014: The Human Factor in innovation. Fontainebleau, Ithaca, and Geneva, 2014. [On-line]: <<http://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/gii-2014-v5.pdf>>.
8. Tripon Avram. Innovative aspects of the activities in a training and improvement center. Tg. Mureș: ICELM 1, 2004.

# CONFEDERAȚIA NAȚIONALĂ A SINDICATELOR DIN MOLDOVA PRIN PRISMA E-GUVERNĂRII LA CREAREA CENTRULUI INFORMAȚIONAL ÎN CADRUL INSTITUTULUI MUNCII

**Tamara SUSARENCO,**  
*doctorandă, Institutul Relații Internaționale din Moldova*

## SUMMARY

*Implementation activity National Confederation of Trade Unions in the complex E- Governance and benefits achieved. Creating an Information Centre as a result of colaborării. Information portal launch was the first step in a process of modernizing the information system of trade unions. The next stage envisages the initiation Website for Information ramură. Centrului unions organized the international communication through social networks Facebook, Twitter, Flickr, Live Journal, YouTube etc. The purpose of using these resources to interact with the public in other ways than the traditional, to communicate messages Confederation.*

Implementarea activității Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova în procesul complex e-Guvernare și beneficiile obținute. Crearea centrului informațional drept rezultat al colaborării. Lansarea portalului informațional a fost prima etapă a unui proces de modernizare a sistemului informațional al sindicatelor. Etapa următoare prevede lansarea web site-urilor pentru sindicatele din ramură. Centrul Informațional a organizat procesul de comunicare prin intermediul rețelelor sociale internaționale Facebook, Twitter, Flickr, Live Journal, YouTube ș. a. Scopul utilizării acestor resurse este de a interacționa cu publicul și pe alte căi decât cele tradiționale, pentru a comunica mesajele Confederației.

Procesul de e-Guvernare este unul complex, care prevede că până în anul 2020 toate serviciile publice, care pot fi digitalizate, vor fi prestate cetățenilor și mediului de afaceri în formă electronică. Procesul de e-Guvernare își găsește aplicare tot mai profundă în activitatea sindicatelor și anume – la nivelul superior, cel al Confederației Naționale a Sindicatelor din Republica Moldova și al Federațiilor Ramurale. Activitatea de zi cu zi a sindicatelor necesită implementarea e-Guvernare a Centrului de Guvernare Electronică în strânsă legătură și cooperare cu instituțiile guvernamentale, implicate în realizarea programelor de e-Transformare, folosind modelul altor țări, precum România, Estonia, Georgia, Bulgaria, SUA, Austria etc.

Sindicatelor, motivate de faptul că Republica Moldova este prima țară din regiune, care beneficiază de Proiectul Băncii Mondiale „Guvernanse e-Transformation,” elaborează rapoarte de evaluare intermediare, de uz intern etc., modele paralele (dar cu conținutul propriu al activității examinate), ca și cele elaborate de Centru în colaborare cu Cancelaria de Stat pentru eficientizarea lucrului cu centrele național-ramurale și unitățile sindicale de la întreprinderile sistemului bugetar și real.

Modelele de cerere în sindicate, planurile anuale de activitate, precum și dările de seamă anuale sunt reflectate pe paginile web care dau posibilitate de a face sinteza activității Confederației și posibilității de conlucrare în continuare. În anul 2008 a fost lansată pagina WEB a CNSM ([www.cnsm.md](http://www.cnsm.md)), interfața căreia conține informații despre Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova (data constituirii, organele de conducere, organizațiile-membre, actele de constituire etc.), Statutul, Programul CNSM „Instituția sindicală în anii 2008-2012,” informații despre organizațiile de femei și tineret din cadrul CNSM, Institutul Muncii, precum și direcțiile de activitate ale CNSM.

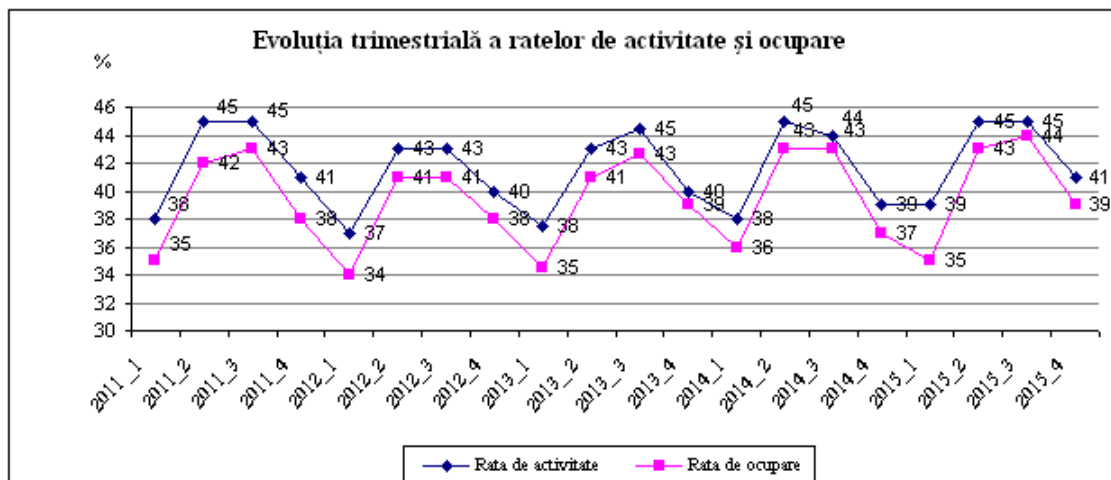
Cu toate acestea, puțin sunt reflectate on-line problemele legate de imobilul sindicatelor, care conform legii sindicatelor este indispensabil și în devălmășie. Problemele legate de imobilul Confederației este nu numai în vizorul membrilor sindicatului, dar și al întregii societăți. Aceste aspecte sunt legate de greșelile comise în activitatea Confederației de către administrație și comitetul confederal, care și-au asumat obligațiuni deosebite mai mult impuse, membrilor Comitetului General și prin care imobilul sindicatelor devine invizibil de facto.



Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova, precum și Federațiile Ramurale investesc din aculările provenite din activitățile sindicatelor în unii membri de sindicat (președinți, lideri), care devin persoanele-cheie de monitorizare și responsabilizare pentru legătura dintre nivelul superior și inferior ale structurii sindicatelor. Criteriile aplicate pentru evaluarea serviciilor publice necesare sindicatelor nu oferă temei direct pentru eliminarea serviciilor care au obținut un punctaj mai mic decât cel acceptabil, adică membrii sindicatului nu pot obține informație on-line, de exemplu, să obțină asistență juridică on-line, să urmărească procedura de stabilire a negocierilor cu partenerii social, să cunoască ofertele propuse de către sindicate spre examinare și aprobare a cuantumului minim de existență, componența comisiei de negocieri și concilierii etc. Toate aceste informații membrul de sindicat le cunoaște postfactum din alte surse: TV, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, ziarul „Vocea Poporului,” emisiunea „Dialog social”.

Unele servicii demonstrează un nivel redus de calitate, deși standardele de calitate aplicate sunt foarte variate. Actualmente, Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova încearcă să fie în pas cu inovațiile și utilizează tot mai mult tehnologiile informaționale în activitatea cotidiană. Tehnologiile îmbunătățesc serviciile, eficientizează activitatea sindicatelor și facilitează procesul democratic aducând mișcarea sindicală mai aproape de membrii de sindicat. Dar procesul de acordare a serviciilor nu este suficient de transparent și nu utilizează inovațiile de ultima oră.

Datorită implementării tot mai largi și mai eficiente a procesului de e-Guvernare, mult mai ușor sunt private multe aspecte sociale și de protecție a muncii și sănătății angajaților. Analiza datelor privitor la numărul șomerilor, rata șomajului etc. pot organiza tabloul real al RM în ceea ce privește neocuparea populației în câmpul muncii. (Fig. 1)



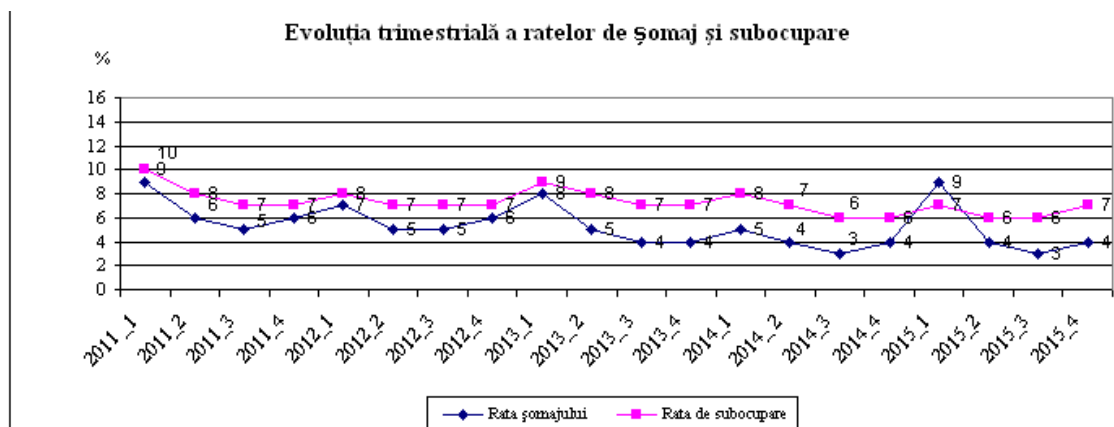
**Figura 1. Evoluția trimestrială a ratelor de activitate și ocupare.**

Numărul șomerilor, estimat conform metodologiei Biroului Internațional al Muncii, a fost de 51,2 mii, fiind cu 11,0 mii mai mare față de trimestrul IV 2014. Șomajul a afectat într-o proporție mai mare bărbații – 56,7% din totalul de șomeri, la fel și persoanele din mediul urban – 66,5%.

Rata șomajului (*proporția șomerilor BIM în populația activă*) la nivel de țară a înregistrat valoarea de 4,2%, fiind mai mare față de trimestrul IV a. 2014 (3,5%). Rata șomajului la bărbați și la femei a înregistrat următoarele valori: 4,8% și 3,6%. Disparități semnificative s-au înregistrat între rata șomajului în mediul urban – 5,6%, față de mediul rural – 2,8%. În rândurile tinerilor (15-24 ani) rata șomajului a constituit 11,0%. În categoria de vârstă 15-29 ani acest indicator a avut valoarea de 6,8%. (Fig. 2)

Populația inactivă de 15 ani și peste a reprezentat 59,1% din totalul populației de aceeași categorie de vârstă, fiind în descreștere cu 2,3 p.p. față de trimestrul respectiv al anului 2014. Din punctul de vedere al relației cu piața muncii, în cadrul populației inactive distingem două categorii importante: *persoane descurajate* și *persoane care au fost declarate de către gospodării plecate în alte țări la lucru sau în căutare de lucru*. Persoanele descurajate în a-și mai găsi un loc de lucru dorit au constituit circa 8,5 mii față de 11,5 mii în 2014. Numărul persoanelor declarate de către gospodării plecate în alte țări la lucru sau în căutare de lucru a constituit, conform estimărilor, 327,3 mii persoane față de 346,9 mii în 2014. Din numărul celor





**Figura 2. Evoluția trimestrială a ratelor de șomaj și subocupare.**

declarați plecați, bărbații au alcătuit 63,4%. Ponderea persoanelor plecate din localitățile rurale a fost de 69,4%.

Nu sunt departe timpurile când membrii sindicatelor vor fi nevoiți să muncească periodic și la distanțe mari de casă, prin întreg spațiul european, dar să se afle la evidență sindicală în Republica Moldova. De aceea este necesar să se dezvolte noi instrumente, care să permită accesul rapid la sistemele e-sindicate, indiferent de localizarea fizică a utilizatorului. Este important ca sistemele e-sindicate, e-servicii să presupună ca procesul de comunicare între membrii de sindicat și administrație publică, centre sindicale să se facă prin intermediul telefoniei mobile. O parte dintre serviciile electronice pot fi furnizate decât în contextual sistemelor e-Guvernament clasice, însă exista tendința de identificare a unor noi tehnologii care trebuie să răspundă la provocările existente la nivel european, privind asigurarea accesului nerestricționat al cetățenilor, membri de sindicat la serviciile publice, serviciile sindicale.

e-Guvernare ține de promovarea unor concepte noi, care urmează să se conducă în spațiul european, care să asigure satisfacerea cerințelor cetățenilor (membri de sindicat) și agenților economici, care activează pe piața muncii Uniunii Europene. Piața muncii este o piață foarte diferită ca spațiu, ca volum, ca impunere, ca forță de muncă, calificată sau necalificată, ca migrație etc. Noua provocare a timpului ar face cetățenii (membri de sindicat și nu numai) mai puțin vulnerabili în spațiul european muncind la negru, care rămâne una dintre problemele principale ale Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova. Combaterea „muncii la negru” a devenit una deosebită, deoarece ea presupune și implicarea partenerilor sociali în acest proces, unii dintre care ascunzând marea parte a veniturilor și eschivându-se de la plata impozitelor, adâncesc evaziunea fiscală și care ne vorbește despre imperfecțiunea legii în domeniul dat.

Cooperarea Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova cu Organizația Internațională a Muncii (OIM) capătă un rol-cheie, deoarece OIM are o structură tripartită, unică în sistemul Națiunilor Unite, în virtutea căreia politicile și programele acesteia sunt elaborate de reprezentanții sindicatelor și patronatelor, în calitate de parteneri sociali, de la egal la egal cu guvernele. Raporturile se axează, cu precădere, pe prestarea serviciilor de consultanță tehnică, instruire în domeniul standardelor internaționale ale muncii, relațiilor de muncă, politici salariale, restructurării pieței muncii, migrației, economiei informale etc. O parte impunătoare din activitatea Departamentului relații internaționale este dedicată acțiunilor și materialelor ce parvin din partea organizației menționate anterior.

O dată la patru ani, Organizația Internațională a Muncii (OIM) convoacă o întrunire proeuropeană a actorilor politici, economici și sociali cu scopul de a evalua diferite aspecte ale muncii pe continent. În perioada 9-13 februarie 2009, la Lisabona (Portugalia), și-a desfășurat lucrările cea de-a 8-a Reuniune regională europeană, care s-a focusat, în special, pe:

- tendențele în materie de muncă decentă pe piața muncii,
- condițiile de muncă și de angajare în regiune.

Munca decentă este mesajul OIM în scopul depășirii actualei crize prin promovarea unor politici eco-

nomice și sociale echilibrate, elaborate în baza unui dialog constructiv întru protecția păturilor social vulnerabile ale populației, în aceste condiții, sindicatelor li se oferă posibilitatea de a întreprinde acțiuni concrete cu scopul de a apăra drepturile și a promova interesele salariaților în concordanță cu legislația națională și normele internaționale în domeniul muncii.

Organizația Internațională a Muncii (OIM) se ocupă cu problemele legate de muncă la standard de muncă internaționale și este o agenție specializată a Organizației Națiunilor Unite înființată în anul 1919 cu sediul la Geneva, Elveția. Premiul Nobel pentru Pace în 1969 a adus merite deosebite acestei organizații prin care a crescut rolul și încrederea partenerilor sociali.

Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova este membru plenipotențiar al OIM. La ora actuală insistă asupra accelerării implementării integrale a Directivelor UE, pentru aplicarea sistemelor de management al securității și sănătății în muncă ale Organizației Internaționale a Muncii (OIM), în cadrul dezbaterei publice „Securitatea și sănătatea în muncă în Republica Moldova: soluții și acțiuni pentru reducerea numărului accidentelor de muncă”. Evenimentul s-a desfășurat la 26 iulie, anul 2015 fiind prima acțiune din cadrul proiectului social-informațional „Dialogul Social”, lansat de către Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova.

La eveniment a participat conducerea CNSM, Organizației Internaționale a Muncii (OIM), Inspecției Muncii și ai Confederației Naționale a Patronatului din Moldova (CNPM). Participanții au salutat lansarea proiectului „Dialogul Social”, menționând că acesta constituie un bun prilej de discuții deschise și de identificare a căilor de ameliorare a situației în domeniul securității și sănătății în muncă din Republica Moldova.

Anul 2015 în țara noastră este menționat prin faptul că fostul Prim-Ministru Valeriu Streleț l-a primit pe Antonio Grazioni, director al oficiului subregional al Organizației Internaționale a Muncii (OIM). Discuția s-a axat pe subiecte ce vizează activitatea OIM în Republica Moldova și Programul de țară privind Munca Decentă 2016-2020. Munca decentă devine problemă primordială, de care sunt preocupați partenerii sociali și care se discută la mesele rotunde sau la întâlnirile „fără cravată”. Sindicatele ca partener social participă la formarea politicilor vamală, fiscală și cetățenii ce nu vor munci la negru, adică în economia informală vor fi facilitați din partea statului, urmează să așteptăm surprizele mult așteptate.

Conform datelor Biroului Național de Statistică, în 2008, în sectorul informal au lucrat 10,9% din totalul persoanelor ocupate în economie, iar 31,1% au avut un loc de muncă informal. Din numărul persoanelor ocupate informal, salariații au alcătuit 31%. Deci potrivit statisticilor oficiale, practic, fiecare al treilea agent economic achită salariile pe cale informală.

Angajarea la negru este cauzată și de responsabilitatea redusă a angajatorilor, iar pedepsele în vigoare sunt prea mici pentru a contribui la contracararea angajării la muncă a salariaților fără contract.

Statul trebuie să aplice mecanisme stimulatorii adecvate de combatere a acestui flagel, inclusiv prin reformarea sistemelor de impozitare și de asigurări sociale, și diminuarea sarcinii fiscale suportate de forța de muncă.

Fortificarea unor relații de durată dintre Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova și instituțiile mass-media este de o actualitate primordială pentru mișcarea sindicală din Republica Moldova. În vederea dezvoltării unor procese eficiente de relații publice și comunicare dintre sindicate, mass-media și opinia publică, CNSM a lansat la începutul anului 2011 Centrul Informațional al Sindicatelor, care activează în cadrul Departamentului relații cu publicul și mass-media.

Rolul Centrului este de a informa opinia publică, structurile naționale și internaționale și alte organizații despre activitatea sindicatelor, propunerile, inițiativele și cerințele sindicatelor, despre programele sociale propuse și măsurile îndreptate spre îmbunătățirea condițiilor de muncă și de viață, orientate spre protejarea drepturilor economice ale muncitorilor și a membrilor familiilor lor. Centrul este o structură informațională unică a sindicatelor care coordonează, implementează și monitorizează activitățile de comunicare ale acestora.

Lansarea centrului informațional al sindicatelor este un exemplu elocvent care are cele mai bune perspective de integrare în proiectele e-Guvernare, în care pot fi instruiți și apropiați lideri de sindicat din toate regiunile republicii, din toate unitățile economice. Și dacă până la un timp conducătorul întreprinderii era omul cel mai instruit, deoarece avea la dispoziția sa și resurse umane, și resurse bănești, și timp pentru a se autoinstrui, apoi acum lucrurile încep să se schimbe, deoarece procesul e-Guvernare propune

o cale scurtă și eficientă de cunoaștere a unui volum mult mai mare de informație, care dă posibilitate factorului uman să cugete, să propună și să decidă asupra problemelor examinate.

Centrul Informațional al Sindicatelor se bazează în activitatea sa pe colaborarea cu instituțiile mass-media naționale și internaționale, centrele analitice și media, prin utilizarea tehnologiilor multimedia moderne interactive și a rețelei Internet. În conformitate cu strategia aleasă de sindicate, una dintre funcțiile principale ale Centrului este dezvoltarea unui dialog larg cu membrii mișcării sindicale din republică, pentru a lua în considerație cerințele și recomandările sindicaliştilor.

O atenție deosebită se acordă aspectelor ce țin de colaborarea informațională la nivel internațional, în special cu Confederația Internațională a Sindicatelor (ITUC), organizație ce întrunește în rândurile sale 311 centre naționale sindicale din 155 de țări, cu un număr total de 175 milioane de membri. Informația privind activitatea structurilor internaționale, la care CNSM este membru, este activ mediatizată prin intermediul mass-media și a resurselor informaționale, precum site-ul Confederației și rețelele sociale internaționale.

Centrul informațional urmărește să sensibilizeze autoritățile, prin intermediul mass-media, în vederea soluționării problemelor cu care se confruntă persoanele angajate în câmpul muncii și să contribuie, astfel, la apărarea intereselor acestora. În același timp, Centrul asigură promovarea imaginii CNSM și a structurilor sindicale în ansamblu atât pe plan intern, cât și extern, fiind un instrument eficient de PR (relații publice). Pe parcursul celor 3 luni de activitate Centrul Informațional a elaborat și a plasat în presa națională circa 50 de noutăți despre activitatea sindicală, care au ajuns în atenția opiniei publice, autorităților, partenerilor naționali și internaționali.

La începutul lunii februarie 2016, în cadrul Centrului Informațional, a fost lansat portalul informațional unic al sindicatelor - <[www.sindicat.md](http://www.sindicat.md)>. Prin intermediul site-ului toți cei interesați de activitatea sindicatelor pot afla și citi noutăți, declarații, interviuri, luări de cuvânt și alte informații despre activitatea sindicatelor din Moldova. Site-ul are un design atrăgător și cuprinde rubrici și funcționalități noi.

Pentru a asigura o comunicare și o colaborare cât mai eficientă între membrii CNSM, noul site presupune și formarea unei relații interactive cu publicul prin intermediul rețelelor sociale, forumului și altor componente care vor fi incluse în viitorul apropiat în noul site.

Săptămânal, sunt publicate materiale informative despre activitățile desfășurate de organizațiile sindicale ramurale, membre ale Confederației. Obiectivul de bază al portalului informațional este de a oferi acces permanent la informații veridice și actuale despre activitatea CNSM și centrele sindicale național-ramurale.

Portalul informațional al sindicatelor asigură prezentarea informațiilor oficiale despre activitatea Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova și centrele sindicale național-ramurale, dar și a informațiilor ce se referă la activitatea organizațiilor sindicale internaționale.

Funcțiile informaționale ale portalului sunt:

- a) punerea la dispoziția publicului a informației obiective și autentice despre CNSM și centrele sindicale național-ramurale (membre ale CNSM);
- b) integrarea resurselor și a serviciilor informaționale ale sindicatelor, în scopul asigurării unității spațiului informațional;
- c) creșterea nivelului informatizării mișcării sindicale în baza utilizării tehnologiilor moderne în rețeaua Internet.

Lansarea portalului informațional a fost prima etapă a unui proces de modernizare a sistemului informațional al sindicatelor. Etapa următoare prevede lansarea web site-urilor pentru sindicatele din ramură.

În aceeași perioadă, prin intermediul Centrului Informațional, a fost organizat procesul de comunicare prin intermediul rețelelor sociale internaționale Facebook, Twitter, Flickr, LiveJournal, YouTube ș.a. Scopul utilizării acestor resurse este de a interacționa cu publicul și pe alte căi decât cele tradiționale, pentru a comunica mesajele Confederației.

Planuri și perspective:

În perioada imediat următoare, conform Planului de acțiuni al Centrului Informațional, specialiștii acestuia vor asigura procesul de comunicare constant, sistematic și continuu al informațiilor privind activitatea sindicatelor din Republica Moldova prin intermediul mass-media. De asemenea, vor fi utilizate activ canalele online de comunicare.

Totodată, prin intermediul Centrului Informațional, în lunile ce urmează, va fi lansat un ciclu de debateri publice cu genericul „Dialogul Social,” în cadrul cărora vor fi invitați sindicaliști, parteneri sociali, autorități, reprezentanți ai societății civile, reprezentanți ai organizațiilor internaționale și reprezentanți mass-media. În cadrul acestor debateri vor fi abordate probleme de interes public și vor fi expuse viziunile și propunerile organizațiilor sindicale. De asemenea, Centrul Informațional își propune să lanseze campanii sociale de informare a populației și de sensibilizare a opiniei publice în privința problemelor și subiectelor care afectează populația și care au un impact negativ asupra societății.

Consider că cunoașterea procesului e-Guvernare și implementarea lui în sindicate conduce la performarea Centrului Informațional din incinta Institutului Muncii, care analizează un flux mare de informații și care în termene rapide dau posibilitatea de a cunoaște situația la zi, în așa fel creând posibilități de a lua decizii corecte în acțiunile parteneriatului social.

Sindicatele organizează campaniile sociale de informare a populației care au impact pozitiv și care devin destul de eficiente și prin lărgirea posibilităților de cunoaștere a activității sindicatelor prin crearea portalurilor ramurale.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07. 1994.
2. Strategia Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova pe anii 2014-2017.
3. Legea sindicatelor din 07 octombrie 2000.
4. Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.165-166 din 02.09.2008.

# DESCRIEREA MODELULUI DE SECURITATE PENTRU CONTROLUL ȘI DIRIJAREA ACCESULUI LA SISTEMLILE DE OPERARE MICROSOFT WINDOWS

**Viorel MALCOCI,**  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

## SUMMARY

The model proposed by David Bell and Len LaPadula in 1973 is based on ideas coming from „the world of paper documents.” They have implemented security model supported working with documents in the computer. Observations base, made by Bell and LaPadula, are that, within the US government, all subjects and objects were associated with security levels that ranged from the lowest level for information classified up to the highest level which they were assigned to top-secret information. However, they concluded that to prevent information leakage to unauthorized subjects, sufficiently smoking subjects with a security level below the reading of information from documents with the highest security level.

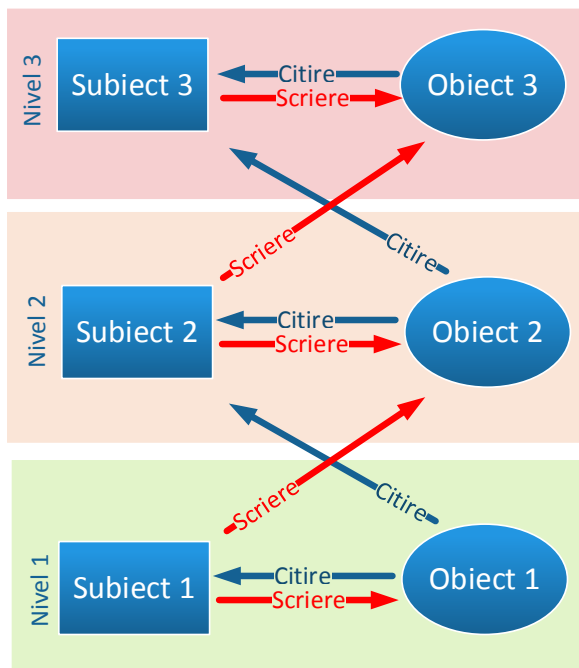
**1. Modelul mandatar Bell LaPadula.** Modelul propus de David Bell și Len LaPadula în anul 1973 are la bază idei venite din „lumea documentelor pe hârtie”. Ei au transpus modelul de securitate acceptat în lucrul cu documentele în mediul computerizat. Observațiile de bază, făcute de Bell și LaPadula, constau în faptul că, în cadrul guvernului SUA, toate subiectele și obiectele erau asociate cu niveluri de securitate, care variau de la cel mai jos nivel destinat informațiilor neclasificate, până la cel mai înalt nivel căruia îi erau atribuite informații strict secrete. Totodată, ei au dedus, că pentru prevenirea scurgerii de informații către subiecți neautorizați, este suficient de interzis subiecților cu un nivel de securitate mai jos citirea informațiilor din documente cu un nivel de securitate mai înalt.

Alte observații ale lui Bell și LaPadula au permis perfecționarea acestui model. În guvernul SUA subiecților nu li se permitea plasarea informațiilor sau scrierea lor în obiecte cu un nivel de securitate mai jos. De exemplu, în momentul aruncării în coșul de gunoi neclasificat a unui document strict secret poate avea loc scurgerea informației.

Astfel, s-au pus bazele de dezvoltare a mecanismelor de securitate a sistemelor informaționale, care operează cu masive de date distribuite pe mai multe niveluri. Din aceste considerente modelul Bell LaPadula se impune ca un model de securitate multinivel sau MLS (MultiLevel Secure). Acest model este utilizat, de obicei, în asigurarea confidențialității informațiilor. Unul dintre principiile de bază ale acestui model constă în asocierea tuturor participanților la procesul de prelucrare a informațiilor protejate ale unor niveluri de securitate (de ex., neclasificat, confidențial, secret). Toate nivelurile de securitate sunt bazate pe principiul de dominantă. Controlul accesului se realizează în funcție de nivelul de securitate al entităților implicate.

În urma cercetărilor efectuate, Bell și LaPadula au definit următoarele principii care descriu modelul mandatar:

- principiul securității simple (NRU, No ReadUp)
- un subiect la nivelul său de securitate nu poate accesa/citi un obiect cu un nivel de securitate mai înalt;



**Figura 1. Modelul Bell LaPadula** (adaptat după [3]).

- Principiul \* – un subiect la nivelul său de securitate nu poate scrie în orice obiect cu un nivel de securitate mai jos (*NWD – No WriteDown*).

Grafic, principiile de funcționare ale modelului Bell LaPadula sunt prezentate în Figura 1. În concluzie, modelul mandatar de dirijare a accesului prin intermediul stabilirii pentru obiecte și subiecte a nivelurilor de securitate predefinite determină toate interacțiunile posibile între subiecte și obiecte. Totodată, în modelul mandatar nu pot fi definite entități, cărora nu sunt asociate niveluri de securitate. Iar în situațiile în care partajarea accesului necesită o abordare mai flexibilă, modelul mandatar este utilizat în combinație cu un model discreționar, care utilizează pentru controlul interacțiunii între entități o matrice de acces.

**2. Modelul discreționar Harrison-Ruzo-Ullman (HRU)** este un model formal de securitate care vine să acopere neajunsurile modelului mandatar Bell LaPadula. Elementul-cheie al acestui model este matricea de acces discreționar. Modelul HRU definește următoarele componente: mulțimea de subiecte, mulțimea de obiecte, mulțimea de reguli și matricea de control a accesului.

Funcționarea modelului este posibilă doar din punctul de vedere al schimbărilor în matricea de control al accesului. Schimbările posibile sunt determinate de șase tipuri de operații primitive, cum ar fi: *creare subiect, creare obiect, lichidare subiect, lichidare obiect, introducerea/lichidarea unor drepturi*.

Matricea de control a accesului este prezentată în Figura 2 și se construiește conform următoarelor reguli:

- fiecărui subiect i se alocă un rând;
- fiecărui obiect i se alocă o coloană;
- orice obiect are un proprietar;
- orice subiect are asociat un control.

În acest model, dacă un subiect creează un obiect, subiectul dat va fi considerat proprietarul obiectului creat și, respectiv, va putea stabili drepturi de accesare a obiectului creat pentru alți subiecți. Cu alte cuvinte, această acțiune va permite unui subiect să definească un set de permisiuni pentru întreaga coloană a matricei de acces.

	O <sub>1</sub>	O <sub>2</sub>	...	O <sub>i</sub>
S <sub>1</sub>	own			
S <sub>2</sub>		own		write
.				
.				
.				
S <sub>j</sub>	read	write		read

Figura 2. Matricea de control al accesului în modelul HRU.

**3. Modelul de control și dirijare a accesului în SO Windows.** Unul dintre cele mai importante componente care face parte din sistemul de asigurare a securității sistemului de operare (SO) Windows este sistemul de discreționare de control și dirijare a accesului. Pentru descrierea acestui sistem, de obicei, se folosesc modelele formale descrise mai sus. În acest context, pentru a crea un model de securitate vom defini un sistem informațional ca un complex de entități format din subiecte (s) și obiecte (o), care interacționează.

În SO Windows, în calitate de obiecte, se definesc fișiere, dispozitive, evenimente, compartimente ale memoriei comune, compartimente ale registrului de sistem etc., iar ca subiecte sunt procesele și fluxurile lansate de anumiți utilizatori. Subiectele de securitate sunt o componentă activă a sistemului, iar obiectele – o componentă pasivă. Suplimentar sistemului discreționar de acces, în SO Windows există și sistemul de dirijare a accesului prin mandatare. Acest lucru înseamnă că în sistem există un utilizator-administrator care are setate drepturi nelimitate, iar restul utilizatorilor sunt organizați în grupuri. Respectiv, pentru fiecare grup de utilizatori sunt setate anumite drepturi și privilegii.

Obiectivul-cheie al sistemului de securitate Windows este monitorizarea accesului subiectelor către obiecte. Sistemul de securitate păstrează informația care ține de securitatea fiecărui utilizator, grup de utilizatori sau obiecte. Cerința principală a modelului de securitate a SO Windows este că la etapa de deschidere a unui obiect subiectul să indice operațiile care pot fi executate în raport cu obiectul. Unificarea mecanismului de control al accesului la diferite obiecte este realizată prin *marcheri de acces* asociați fiecărui proces, adică subiect și *descriptori de protecție* asociați fiecărui obiect.

*Marcherul de acces* are în calitate de parametru identificatorul utilizatorului, iar descriptorul de pro-



tecție – lista drepturilor de acces. Sistemul de operare controlează toate tentativele de acces la procesele inițiate de utilizator. Lista drepturilor de acces mai conține și *interdicții de acces*, pentru ca utilizatorul căruia îi este interzis accesul la obiect să nu poată obține acces în calitate de membru al unui grup căruia accesul îi este permis.

Pentru a ușura procesul de administrare, utilizatorii definiți în SO sunt plasați în grupuri de securitate. Utilizatorii, prin intermediul proceselor (subiecte) create de ei realizează accesul la fișiere, dispozitive și alte obiecte. Modelul de control al accesului în SO Windows îl vom realiza prin analiza caracteristicilor subiectelor și obiectelor care sunt esențiale pentru organizarea accesului discreționar.

**Utilizatorii și grupurile de utilizatori.** Pentru fiecare utilizator în sistem este creat un cont în baza de date a sistemului de securitate SAM (*Security Account Manager*). Prin contul creat sunt definite astfel de caracteristici ca numele contului, parola de acces, lista grupurilor de securitate din care face parte tipul contului care stabilește permisiunile utilizatorului în sistem, identificatorul de securitate SID (*Security Identifier*) și alte date specifice pentru utilizator. Analogic conturilor de utilizator, conturile create pentru identificarea grupurilor de utilizatori conțin lista conturilor utilizatorilor, lista altor grupuri de utilizatori, SID al grupei, privilegiile grupei ș. a.

**Identificatorul de securitate SID** este un identificator unic cu o lungime variabilă care identifică obiectele în sistem, este generat la crearea contului și este folosit pentru identificarea utilizatorilor de către procesele interne ale SO Windows. Fiecare cont are un SID unic emis de o autoritate, așa cum este *Windows domain controller*, este stocat în baza de date a sistemului de securitate. La fiecare logare sistemul preia identificatorul SID al utilizatorului din baza de date și îl plasează în marcherul de acces al acestuia. Sistemul utilizează SID din marcherul de acces pentru a identifica utilizatorul în toate interacțiunile ulterioare cu sistemul de securitate al SO Windows. SID utilizat pentru un cont de utilizator sau grup de utilizatori nu poate fi folosit pentru identificarea unui alt cont[7].

SID este utilizat în următoarele elemente de securitate:

- descriptori de securitate pentru identificarea proprietarului obiectului;
- elementele listelor de acces-control pentru a identifica pentru cine este permis sau interzis accesul;
- marcherii de securitate pentru a identifica utilizatorii și grupurile de utilizatori din care utilizatorul face parte.

**Descriptorul de securitate.** Fiecare obiect protejat în SO Windows conține un descriptor de securitate, care reprezintă o structură care include mai multe elemente de securitate:

- identificatorul de securitate SID al proprietarului obiectului;
- lista discreționară de acces-control (DACL), care specifică drepturile de acces pentru utilizatori sau grupuri;
- lista de sistem-acces al controlului (SACL), care specifică tipurile de încercări de accesare ce generează înregistrări de audit pentru obiect.

**Liste de acces.** O listă de acces-control (ACL, poate fi DACL sau SACL) este o listă a elementelor de acces-control (ACE). Fiecare element ACE identifică un mandatar și specifică drepturile de acces pentru acest mandatar (*permis, interzis ori auditat*).

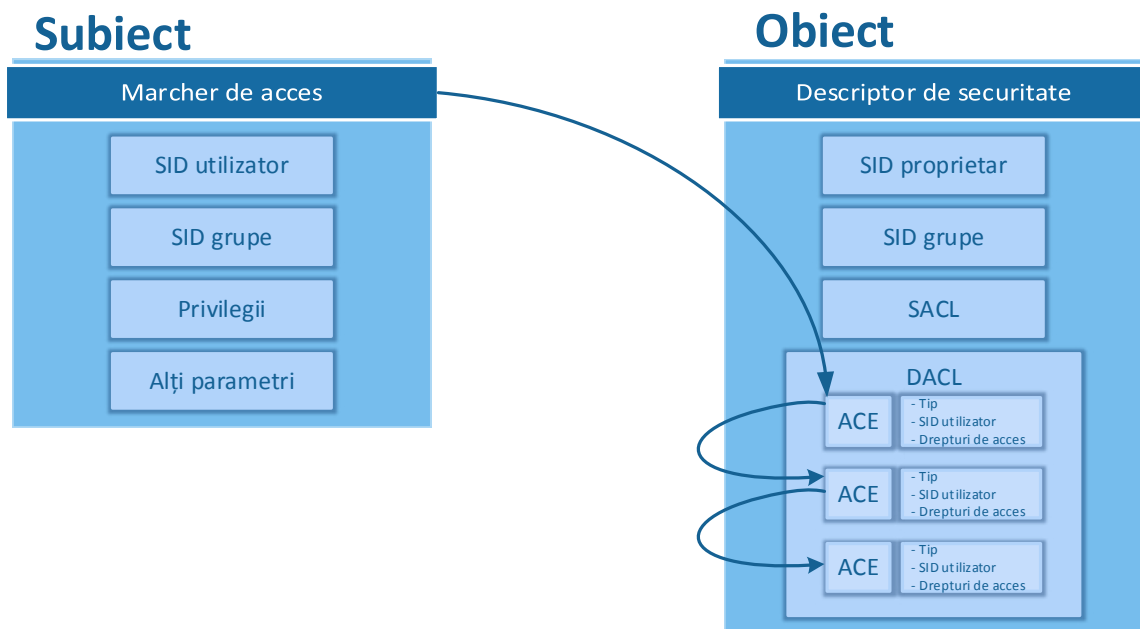
DACL identifică mandatarii care au permis sau interzis accesul la un obiect securizat. Când un proces încearcă să acceseze un obiect securizat, sistemul verifică elementele ACE în lista DACL a obiectului pentru a garanta accesul. Dacă un obiect nu are o listă DACL, atunci sistemul oferă acces pentru toți. Dacă lista DACL nu are elemente ACE, atunci sistemul interzice orice încercare de acces al obiectului, deoarece DACL nu are definite careva permisiuni de acces. SACL permite jurnalizarea încercărilor de acces către obiectele securizate. Fiecare element ACE din această listă specifică tipurile de încercări de accesare ce generează înregistrări de audit pentru mandatarii specificați. Un element ACE din SACL poate genera înregistrări de audit când o încercare de acces eșuează, are succes sau în ambele cazuri.

**Marcher de acces.** Pentru a identifica un subiect în cadrul SO Windows se folosesc marcherii de acces. Un marcher de acces constă din mai multe atribute de securitate ale unui proces sau flux. În marcherul de acces se conțin informații despre identitatea și privilegiile contului de utilizator asociat procesului. După o autentificare reușită, sistemul de operare creează un marcher de securitate. Sistemul folosește marcherul de acces pentru a identifica utilizatorul în procesul de interacțiune cu un obiect securizat. Unele atribute ale marcherului de securitate sunt prezentate mai jos.

- identificatorul SID al utilizatorului;
- identificatoarele SID ale grupurilor din care face parte utilizatorul;
- lista DACL implicită;
- lista de privilegii deținute de fiecare utilizator/grupurile utilizatorului;
- alte atribute.

**Verificarea drepturilor de acces.** Principalele etape de verificare a drepturilor de acces și interacțiunea în cadrul modelului de acces-control al SO Windows este prezentat în *Figura 3*. Când un proces încearcă să utilizeze un obiect securizat, sistemul inițiază un control. În urma controlului, sistemul compară marcherul de acces al procesului cu descriptorul de securitate al obiectului care conține lista de acces DACL. În DACL se verifică pe rând fiecare element ACE până când este acordat sau respins accesul, sau până când nu mai sunt disponibile alte elemente ACE pentru verificare. În cazul corespunderii parțiale a elementelor de interzicere ACE, drepturile de acces sunt imediat respinse. Pentru trecerea cu succes a procedurii de verificare a elementelor ACE permissive, este necesar să corespundă toate drepturile din aceste elemente.

Este evident că pentru procedura de verificare este importantă ordinea de amplasare a ACE în DACL. În acest context este recomandat de a situa elementele de interzicere înaintea elementelor permissive. Aceasta, de asemenea, va conduce la creșterea vitezei de verificare.



**Figura 3.** Interacțiunea în cadrul modelului de acces-control al SO Windows (adaptat după [7]).

#### BIBLIOGRAFIE

1. <<http://cse.yeditepe.edu.tr/~odemir/fall2010/cse439/lecture11.pdf>>.
2. <<http://studopedia.org/1-29142.html>>.
3. <<http://www.securitatea-informatiilor.ro/solutii-de-securitate-it>>.
4. <[http://www.utdallas.edu/~muratk/courses/dbsec09s\\_files/access2.pdf](http://www.utdallas.edu/~muratk/courses/dbsec09s_files/access2.pdf)>.
5. <<http://www.intuit.ru/studies/courses/1089/217/lecture/5609?page=3>>.
6. <<http://www.howtogeek.com/school/windows-network-sharing/lesson1/all/>>.
7. <<https://msdn.microsoft.com/en-us/library/windows>>.
8. Деянин П. Н. Модели без опасности компьютерных систем. Управление доступом и информационными потоками./ Учебное пособие для вузов, 2013 г.
9. Mohammed Ennahbaoui, Said Elhajji. Study of Access Control Models, London, 2013.
10. Mihai Ioan-Cosmin. Securitatea informațiilor. Editura Sitech, 2012.

## MODERNIZAREA SERVICIILOR FISCALE PRIN DIGITALIZARE

**Rodica DUPLACHI,**  
*magistru, șef-adjunct direcție, șef secție,*  
*Inspectoratul Fiscal de Stat, raionul Leova*

### SUMMARY

*Tax and fiscal civics education is a gift of nature, but it teaches and requires education, beginning and ending with tax officials throughout society. Psychological behavior modification IRS employees, and taxpayers, in terms of being aware of the social effect of taxes paid tax will contribute to development of good citizenship and reduce tax evasion.*

În literatura economică, fiscalitatea este definită ca fiind un sistem de constituire a veniturilor statului prin redistribuirea venitului național cu ajutorul impozitelor și taxelor, reglementate prin norme juridice.

Fiscalitatea are, de foarte multă vreme, o imagine negativă. Ea este considerată, de către contribuabili, drept o formă de constrângere exercitată de statul spoliator care – prin metode speciale – scoate din buzunarele cetățenilor anumite sume de bani câștigate cu greu și deci bine meritate de aceștia.

Considerăm că ar fi incorect să privim lucrurile exclusiv dintr-o asemenea perspectivă, întrucât analizându-le cu onestitate, cu oarecare detașare și cu dorința de a le înțelege, vom descoperi că realitatea este alta: fiscalitatea reprezintă un domeniu complex, dar și foarte dens, concret, juridic prin excelență și deschis către alte ramuri de drept (și nu numai, dacă avem în vedere legăturile sale strânse cu economia și politicul). Pentru a cuantifica și prezenta cât mai corect fiscalitatea, credem că se impune alegerea unei căi de mijloc (care să țină seamă de întreg contextul – complex – în care se manifestă aceasta), potrivit căreia se poate afirma că fiscalitatea este un „rău necesar”.

Pentru a corespunde cerințelor contemporane, fiecare instituție publică, indiferent de domeniul în care activează, utilizează diferite sisteme informaționale pentru optimizarea proceselor interne și externe, dispune de un web-site, care a devenit astăzi un mijloc accesibil de comunicare cu publicul larg, astfel instituțiile publice devin mai performante, mai transparente, mai dinamice, cinstite și responsabile față de nevoile cetățenilor. Dorința principală, în era informației, este transformarea administrării publice multidepartamentale, multiierarhice și orientate spre control în una inteligentă, orientate spre servicii și centrată pe nevoile clientului.

Serviciile și produsele informaționale oferite de Serviciul Fiscal de Stat, funcționalitatea cărora este asigurată de Î.S. „Fiscservinform”, sunt disponibile printr-un ghișeu unic – <[www.servicii.fisc.md](http://www.servicii.fisc.md)>, ceea ce oferă comodate suplimentară în utilizarea lor, care este una simplă și adaptată pentru fiecare contribuabil.

Crearea și implementarea serviciilor electronice fiscale a fost dictată de acțiunile inițiate de Serviciul Fiscal de Stat, direcționate spre modernizarea infrastructurii sale infocomunicaționale, fiind, totodată, foarte solicitate de sectorului public, privat și persoane fizice întru facilitarea unor acțiuni uzuale legate de fiscalitate.

O importanță deosebită în eficientizarea administrării fiscale, precum și în diminuarea costurilor afacerilor îl joacă serviciile electronice. Acest deziderat, elaborarea și lansarea diferitelor servicii electronice, a fost o prioritate și în anul 2015 pentru Serviciul Fiscal de Stat din Republica Moldova. Astfel, pe parcursul anului au fost lansate și modernizate un șir de servicii informaționale automatizate:

**SIA „e-Cerere”.** Serviciul electronic „e-Cerere” constituie o soluție informațională menită să înlocuiască procedura tradițională de depunere a cererilor (privind înregistrarea în calitate de plătitor al T.V.A. și/sau de înregistrare a subdiviziunilor) cu un mecanism modern, bazat pe tehnologii informaționale.

Astfel, modulul „Gestionarea on-line a plătitorilor T.V.A.” permite contribuabililor să prezinte on-line cererea privind înregistrarea/anularea în calitate de plătitor T.V.A., precum și să vizualizeze certificatul emis de autoritatea fiscală. Aceste operațiuni pot fi realizate direct de la calculatorul personal al utilizatorului, conectat la internet.

Cu referință la modulul „Gestionarea on-line a subdiviziunilor”, implementarea acestuia permite contribuabilului să depună (înregistreze) on-line cererea privind înregistrarea, suspendarea, reluarea activității și închiderea subdiviziunilor, oferindu-se oportunitatea de a le efectua, la fel, on-line.

**SIA „Diseminare mesaje”** Serviciul electronic „Diseminare mesaje” reprezintă o modalitate nouă de comunicare la distanță, prin intermediul mijloacelor electronice și care asigură o informare promptă, deplină și corectă a contribuabililor.

Serviciul „Diseminare mesaje” cuprinde mesaje destinate contribuabililor, atât persoane fizice, cât și juridice, presupune, în primul rând, îmbunătățirea informării contribuabililor, precum și crearea de mesaje noi conform cerințelor lor.

Destinat persoanelor fizice și juridice, deopotrivă, Serviciul „Diseminare mesaje” va conține notificări privind apropierea termenelor de achitare a obligațiilor fiscale, noutăți fiscale care țin de activitățile Serviciului Fiscal de Stat, Calendarul fiscal ce conține informații despre termenele de prezentare a dărilor de seamă și termenele de achitare a obligațiilor față de buget, după categorii de contribuabili, cu referințe la cadrul legal; înștiințări despre necesitatea depunerii declarației cu privire la impozitul pe venit pe perioada fiscală etc.

**SIA „Anticamera online”** „Anticamera on-line” reprezintă un nou instrument al Strategiei de comunicare a SFS, care prin o mai bună exploatare a potențialului tehnologiilor informaționale, permite de a fluidiza comunicarea dintre contribuabili și conducerea SFS oferind posibilitatea persoanelor fizice și juridice să discute prin internet cu reprezentanții SFS pe diverse subiecte de interes comun.

**„Declarația precompletată”** reprezintă un instrument și o soluție de eficientizare a procesului de raportare către SFS destinat persoanelor fizice. Serviciul modernizează procesul de completare a declarațiilor în regim atât on-line, oferind utilizatorilor-persoane fizice o interfață comodă care vine să diminueze timpul pentru completarea și depunerea declarației pe venit, cât și pe suport de hârtie, fiind generată în baza datelor existente în Sistemul informațional al Serviciului Fiscal de Stat. În anul 2015, pe lângă declarația precompletată disponibilă posesorilor cheilor electronice, a fost creată posibilitatea generării acesteia la sediile oficiilor fiscale teritoriale, implicând și modificarea lor la solicitarea contribuabilului.

**Acces liber la serviciile fiscale electronice prin MPass.** Din data de 04.03.2016 persoanele fizice, deținători ai semnăturii mobile și ai semnăturii electronice eliberate de către prestatorii acreditați în domeniul semnăturii electronice beneficiază de acces la toate serviciile fiscale electronice disponibile pe portalul <www.servicii.fisc.md>, prin intermediul serviciului de autentificare și control al accesului MPass.

Conform pct. 7 al Instrucțiunii privind modul de utilizare a serviciilor fiscale electronice, aprobată prin Ordinul IFPS nr. 1223 din 26.08.2014, persoanele fizice, pentru a beneficia de acces la serviciile fiscale electronice, urmau să creeze un cont de utilizator pe portalul <www.servicii.fisc.md>, să se prezinte la oficiul Î.S. „Fiscservinform” având asupra lor copia buletinului de identitate, însoțită de original și să încheie Acordul-tip de conectare la serviciile fiscale electronice. Drept rezultat, operatorii Î.S. „Fiscservinform” ofereau acces la serviciile fiscale electronice prevăzute în anexa la Instrucțiunea menționată.

La data de 02.03.2016, Serviciul Fiscal de Stat a aprobat Ordinul nr. 161 „Cu privire la modificarea Instrucțiunii privind modul de utilizare a serviciilor fiscale electronice, aprobată prin Ordinul IFPS nr.1223 din 26.08.2014”, conform căruia persoanele fizice beneficiază de acces la serviciile fiscale electronice la autentificarea pe portalul <www.servicii.fisc.md>, fără necesitatea deplasării suplimentare la unul din Centrele de Conectare Regionale ale Î.S. „Fiscservinform”, pentru încheierea Acordului-tip de conectare la serviciile fiscale electronice.

Totodată, la data de 04.03.2016 Î.S. „Fiscservinform” a lansat pe platforma de producție <www.servicii.fisc.md> modificările tehnice de rigoare, astfel încât, accesul la serviciile fiscale electronice este asigurat în baza autentificării prin serviciul MPass, cu acceptarea „Termeni și condiții de utilizare a site-ului <www.servicii.fisc.md>” la prima autentificare. Prin urmare, sistemul creează contul de utilizator automat în sistem pentru persoana fizică autentificată prin Mpass, fără necesitatea înregistrării preventive de către acesta pe portalul <www.servicii.fisc.md>.

Menționăm, că nu este afectat procesul de autentificare pentru persoanele fizice ce au deja încheiat un Acord de conectare la serviciile fiscale electronice cu Î.S. „Fiscservinform”. Aceștia beneficiază în continuare de posibilitatea autentificării prin e-mail/login și parola, indicate în momentul înregistrării contului de utilizator pe portalul <www.servicii.fisc.md>.

Mpass oferă mai multe mecanisme de autentificare, și anume:

- semnătură mobilă eliberată de Î.M. „Moldcell” S.A. și I.M. Orange Moldova S.A.;
- buletin de identitate electronic eliberat de către Centrul Resurselor Informaționale de Stat „Registru”;
- semnătură digitală eliberată de către Î.S. „Centrul de Telecomunicații Speciale” (CTS).

Pe lângă aceste mecanisme, pe ultima sută de metri sunt și lucrările Centrului de Guvernare Electronică de integrare a semnăturii electronice a Î.S. „Fiscservinform” în cadrul Serviciului electronic guvernamental integrat de semnătură digitală (Msign).

Din momentul lansării serviciului de certificare în domeniul semnăturii electronice de către Î.S. „Fiscservinform”, titularii acestor tipuri de semnături electronice vor dispune de posibilitatea semnării în cadrul tuturor sistemelor automatizate disponibile pe piața Republicii Moldova.

Astfel, prin comunicare, organul fiscal urmărește stabilirea nevoilor și exigențelor persoanelor fizice și juridice pentru ca prin rolul și atribuțiile pe care le deține, să vină în întâmpinare acestora, realizând în acest mod un interes general.

Modernizarea serviciilor fiscale prin digitalizare devine un suport eficient pentru SFS și contribuabili, ceea ce permite de a majora funcționalitățile și posibilitățile utilizării datelor, în scopul creșterii acumulărilor

Cu certitudine că împreună vom reuși să relansăm Republica Moldova, să asigurăm un echilibru financiar în societate, un climat investițional credibil, să dezvoltăm economia națională, să investim în viitorul țării pentru un trai mai bun, pentru a oferi cetățenilor bunăstare și stabilitate, așa cum ne solicită ambițiosul plan de aderare europeană a țării noastre.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Î.S. „Fiscservinform” – tehnologii inovative în beneficiul societății. [On-line]: <<http://www.fiscservinform.md/default.aspx?id=57>> (accesat la 25.03.2015).
2. „Funcționarul fiscal – în serviciul contribuabilului” [On-line]: <[https://www.youtube.com/watch?v=AUBFQ\\_yA7wc](https://www.youtube.com/watch?v=AUBFQ_yA7wc)> (accesat la 25.03.2015).
3. Contribuabilii vor primi pe poșta electronică noutăți din domeniul fiscal. [On-line]: <<http://www.fiscservinform.md/default.aspx?id=566>> (accesat la 25.03.2015).
4. Serviciul Fiscal de Stat vine în ajutorul contribuabililor. [On-line]: <<https://www.facebook.com/Serviciul.Fiscal.de.Stat/posts/566991479983425>> (accesat la 25.03.2015).
5. Cu sprijinul Guvernului SUA a fost lansat un nou serviciu electronic „Contul curent al contribuabilului”. [On-line]: <<http://www.prime.md/rom/news/economic/item7471/>> (accesat la 25.03.2015)
6. Prezentarea declarațiilor pe venit ale persoanelor fizice a devenit și mai simplă! [On-line]: <<http://www.fiscservinform.md/default.aspx?id=589>> (accesat la 25.03.2015).
7. Serviciul de raportare fiscală „Declarație electronică” integrat cu mecanismul guvernamental de semnare „MSign”. [On-line]: <<http://www.fiscservinform.md/default.aspx?id=582>> (accesat la 25.03.2015).
8. Acces liber la serviciile fiscale electronice prin MPass. [On-line]: <[http://monitorul.fisc.md/section/electronic\\_services/16566.html#cut](http://monitorul.fisc.md/section/electronic_services/16566.html#cut)> (accesat la 29.03.2016).

## ABORDAREA ASPECTELOR LEGATE DE STRATEGIA E-TRANSFORMARE

**Ecaterina STĂVILĂ,**  
*magistru, consultant Serviciul e-Transformare,*  
*Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor*

### SUMMARY

*Information technologies in all aspects of civil society became a priority for the government of Moldova. E-Government is essential for Moldova to survive in the new millennium. E-transformation RM is its commitment to openness, transparency and integration into the UE. E-transformation is primarily a creative strategic thinking and choices made about what will be possible in the context of the information technology revolution globalization. Process e-transformation in RM involves digitization transformation, reform and re-engineering of public services based on ICT.*

Aplicarea tehnologiilor informaționale în toate aspectele societății civile a devenit prioritate a guvernării din Republica Moldova. Guvernarea electronică este primordială pentru Republica Moldova pentru a putea supraviețui în noul mileniu. E-transformarea pentru Republica Moldova este angajamentul său față de deschiderea, transparența și integrarea în Uniunea Europeană.

Procesul e-transformare a guvernării în Republica Moldova a început în 2010 și care este în continuare ghidat de Programul de activitate „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2011-2014, în vederea realizării obiectivelor de dezvoltare electronică.

Guvernarea electronică are două componente specifice: capacitatea de conducere și mediul care să permită funcționarea acestuia. E-transformare este, în primul rând, o gândire strategică și creativă despre opțiunile făcute ce vor fi posibile pentru revoluția tehnologiei informației în contextul globalizării.

Etapă de e-transformare a guvernării electronice cuprinde:

- *competența digitală*. Capacitatea de dezvoltare a societății informaționale;
- *utilizarea digitală*, ce percepe ca să se producă stimularea utilizării tehnologiei informației a societății civile;
- *transformarea digitală*. Inovația tehnologică va face ca procesul de transformare să fie mai eficient.

Strategia e-transformare definește obiectivele și identifică soluții și direcții de acțiune capabile să asigure accelerarea dezvoltării și eficientizării serviciilor publice. Totodată, implementarea, dezvoltarea și modernizarea infrastructurii sectorului TIC este generat de rezultatele scontate și indicatorii de performanță. Prin aprobarea acestei strategii de modernizare tehnologică a guvernării se deschide o piață importantă pentru investitorii și operatorii interni și externi și se face un pas important în procesul modernizării, creșterii performanțelor și eficientizării serviciilor publice destinate societății.

Serviciul e-transformare se orientează atât către *serviciile de administrare publică*, cât și către *serviciile de utilitate publică*. [4] Pentru o bună gestionare a procesului e-transformare, este necesar de a se asigura următoarele componente:

- resursele umane, necesare pentru prestarea serviciilor electronice;
- serviciile electronice destinate cetățenilor;
- tehnologia necesară ca suport software și hardware.

Procesul e-transformare în Republica Moldova presupune digitalizarea, reformarea și reingineria serviciilor publice bazate pe TIC.

Planificarea strategică a e-transformării în Republica Moldova este concepută după modelul lui I. A. Desremaux, căpătând forma „Planificarea ca un cadru propice pentru inovare”. Această formă strategică permite promovarea inițiativelor locale, la nivelul subdiviziunilor organizatorice, evitându-se ca birocrăția și centralizarea să distrugă inovația și creativitatea. Acest tip de planificare este un fel de „entrepreneurship” organizat, a cărui necesitate ține de schimbările propuse de mediu. [1]

Strategia de e-Transformare are două principii:



a) prezentarea relevantă a tuturor informațiilor despre serviciile oferite;  
b) asigurarea că toate procesele de interfață sunt automatizate la nivelul tuturor funcțiilor. Acest lucru va asigura faptul că clienții primesc răspuns în timp mai rapid.

Strategia e-transformare și infrastructura ar trebui să fie orientate pentru a livra aceste două principii.

Pentru a coopera eficient și pentru a îndeplini obiectivele specifice ale strategiei de e-transformare, este important de a pune în aplicare regulile de interoperabilitate. Regulile de interoperabilitate se referă la trei niveluri:

- *tehnic* - este o descriere a tehnologiilor recomandate și standardelor în diviziunea front-office (prezentarea și schimbul de date, proiecte de interfață, tipuri de fișiere și formate de documente), back-office (de integrare a datelor, standardele XML și EDI, rețea servicii și soluții distribuite, arhitectura sistemelor de comunicații de date, fișiere și protocol de transfer de mesaje, definiția structurii datelor) și a standardelor de securitate;

- *semantică* - înseamnă înțelegerea datelor uniforme la scară internațională, care va cuprinde, printre altele: documentele de identificare uniforme pentru cetățeni, firme și administrație, metadata standard, scheme XML etc.;

- *organizatorice* - înseamnă interfață de afaceri uniformă (Business Interoperability Interface) pentru administrare internă a proceselor caietului de sarcini. [2]

Transformarea digitală include principalele strategii:

- crearea unei valori digitale;
- dobândirea competenței digitale;
- gestionarea back-office;
- integrarea tuturor surselor de date care pot fi accesibile tuturor celor din instituție;
- optimizarea activităților;
- identificarea punctelor slabe de performanță.

Experiența clientului este fundamentul oricărei transformări digitale. Aceste strategii, dacă sunt făcute bine, va transforma afacerea digitală într-un centru de putere de profit. Componenta de e-transformare înseamnă, de asemenea, și achizițiile publice electronice, cum ar fi înlocuirea activităților existente, componentele individuale de arhitectură existente ce sunt înlocuite cu o nouă componentă care utilizează internetul și IT.

Pentru a urmări politicile coerente și a consolida inițiativele de dezvoltare bazate pe TIC, politica factorilor de decizie are nevoie de un cadru strategic. Un cadru strategic pentru transformarea digitală poate fi compus din cinci elemente interdependente:

1. *Elemente care să permită politici și instituții.* Acestea constituie mediul care fie îmbunătățește sau împiedică interacțiunea dintre toate elementele de e-transformare. Aceste elemente sunt critice în promovarea furnizării și utilizării serviciilor TIC în toate sectoarele și sunt esențiale pentru încurajarea încrederii într-o economie digitală și o societate în rețea.

2. *Capital uman.* Resursele umane calificate ce sunt în centrul revoluției TIC. Abilitățile necesare resurselor umane includ abilități tehnice, de politică și de management al schimbării și informațiilor ample și alfabetizarea digitală și tehnno-antreprenorial.

3. *Industria TIC.* Un ecosistem TIC dinamic este necesar pentru adaptarea tehnologiei la nivel local, ce are nevoie să gestioneze și să mențină infrastructura tehnologică, dezvoltarea de conținut digital local și soluții și parteneriat eficient cu furnizorii TIC la nivel mondial. Capacitatea de dezvoltare este o competență de bază.

4. *Infrastructura de comunicații.* Aceasta cuprinde infrastructura de comunicații la prețuri accesibile inclusiv accesul la Internet, telefonie fixă și mobilă, bandă largă, precum și alte instrumente de conectivitate digitale.

5. *Aplicațiile TIC și schimbările instituționale.* Acestea includ aplicații TIC și investiții complementare în schimbări instituționale în scopul de a transforma cheia economică în sectoare. [6]

Acest cadru strategic pentru transformare digitală ajută să se identifice și să se mobilizeze părțile interesate.

Obiectivul general al strategiei e-transformare este ca guvernul să devină mai transparent, mai performant și mai receptiv, datorită investițiilor inteligente în TI și utilizării masive a acestora în sectorul pu-

blic până în 2020. [3] Pentru realizarea obiectivului general al guvernării electronice a Republicii Moldova programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-transformare) presupune modernizarea serviciilor publice prin digitalizare și prin reingineria proceselor operaționale, precum și eficientizarea guvernării prin asigurarea interoperabilității sistemelor TI. [3] Pentru implementarea prevederilor strategiei, în țara noastră s-a creat Consiliul coordonatorilor pentru e-transformare, privind accelerarea dezvoltării serviciilor publice electronice.

Gradul de satisfacere a beneficiarilor de servicii publice este determinat de studiile cercetate ale opiniilor populației vizavi de acestea. Rezultatele studiilor scot în evidență dacă, în general, respondenții sunt satisfăcuți de calitatea serviciilor prestate. Cadrul de monitorizare și evaluare a implementării Strategiei va avea ca scop definitivarea rezultatelor scontate și indicatorii de performanță, în vederea asigurării unui proces de e-transformare eficient și care să progreseze atât la nivel național, cât și la nivel internațional.

Piețele dezvoltate și emergente, pe cât sunt de învățate pentru a face față unor cazuri, să impulsioneze inteligent revoluția TIC pentru a-și consolida poziția competitivă în diverse industrii, pe atât îmbunătățirea serviciilor de guvernare și publice vor construi o societate informațională incluzivă. [5]

Trecerea la e-guvernare nu este doar o schimbare de tehnică, dar și partea tehnică a acesteia, dar cel mai important este acceptarea acestei transformări, un interes de cotitură intelectuală, înainte de a fi o problemă de schimbare tehnică. Această strategie de e-transformare, dacă este făcută bine, va transforma digitalizarea într-un centru de putere de profit.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Amedeo Istocescu. Strategia și managementul strategic al firmei. [On-line]: <<http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/carte2.asp?id=258&idb=>> (accesat la 12 martie 2016).
2. Ewa Ziemba, Celina M. Olszak. Building a Regional Structure of an Information Society on the Basis of e-Administration./ Issues in „Informing Science and Information Technology,” volume 9, 2012, pag. 277-295.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) nr. 710 din 20.09.2011.
4. Ion Plumb, Armenia Androniceanu, Oana Abaluta. Managementul serviciilor publice. [On-line]: <<http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/carte2.asp?id=12&idb=>> (accesat la 18.03.2014).
5. Nagy K. Hanna, Peter T. Knight. Seeking Transformation Through Information Technology: Strategies for Brazil, China, Canada and Sri Lanka./ „Springer Science & Business Media,” 2011, pag. 256.
6. Nagy K. Hanna, Rene Summer. Transforming to a Networked Society. Sriban, 2015, pag. 180.

# ATELIERUL nr. 6

## DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

### PROMOVAREA POLITICII DE DEZVOLTARE REGIONALĂ PRIN INTERMEDIUL ACTIVITĂȚILOR DE INSTRUIRE

**Aurelia ȚEPORDEI,**  
*magistru, director al Departamentului dezvoltare profesională,  
Academia de Administrare Publică*

#### SUMMARY

*The regional development is a strategic priority of Republic of Moldova, which contributes to economic activities boosting, diversification and stimulates private sector investment. For the successful implementation of regional development policy is necessary a regulation of it by an appropriate legal framework, implemented by specialized institutions and qualified human resources. This article briefly describes the legal and institutional framework of regional development and some aspects of training of public servants in matter of regional development.*

Republica Moldova se află într-un proces intens de schimbare la toate nivelele. Cu toate că agenda de dezvoltare este una ambițioasă și promițătoare, Republica Moldova trebuie să recupereze un decalaj important de dezvoltare. În contextul Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2020” Guvernul a făcut o tentativă de a modela creșterea istorică și cea de viitor a Republicii Moldova. Această strategie va ghida procesele de dezvoltare a țării prin cele 8 priorități de dezvoltare identificate: sub aspectul obiectivelor strategice pe termen lung, *Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2020”*<sup>\*</sup> este focalizată pe următoarele[2]:

- racordarea sistemului educațional la cerințele pieței forței de muncă, în scopul sporirii productivității forței de muncă și majorării ratei de ocupare în economie;
- sporirea investițiilor publice în infrastructura de drumuri naționale și locale, în scopul diminuării cheltuielilor de transport și sporirii vitezei de acces;
- diminuarea costurilor finanțării prin intensificarea concurenței în sectorul financiar și dezvoltarea instrumentelor de management al riscurilor;
- ameliorarea climatului de afaceri, promovarea politicii concurențiale, optimizarea cadrului de reglementare și aplicarea tehnologiilor informaționale în serviciile publice destinate mediului de afaceri și cetățenilor;
- diminuarea consumului de energie prin sporirea eficienței energetice și utilizarea surselor regenerabile de energie;
- asigurarea sustenabilității financiare a sistemului de pensii pentru garantarea unei rate adecvate de înlocuire a salariilor;
- sporirea calității și eficienței actului de justiție și de combatere a corupției în vederea asigurării accesului echitabil la bunurile publice pentru toți cetățenii;
- creșterea competitivității produselor agroalimentare și dezvoltarea rurală durabilă.

Scopul acestei Strategii este de a produce un impact economic social și de mediu, pe fiecare dintre dimensiunile problematice nominalizate, astfel contribuind la accelerarea creșterii economice și, implicit, la reducerea sărăciei în Republica Moldova. Există o serie de precondiții necesare pentru a realiza cu succes

<sup>\*</sup>*Denumirea Strategiei a fost modificată prin „Strategia națională de dezvoltare: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei.”*

aceste priorități strategice, și printre cele mai importante dintre ele se numără capitalul uman și competențele necesare atât la nivel național, cât și la nivel regional și local. Fără capital uman bine pregătit pentru noi abordări în procesele de dezvoltare va fi dificil, ba chiar pe alocuri imposibil de promovat schimbările dorite la nivel național, regional și local.

În acest context, dezvoltarea regională este, de asemenea, o prioritate strategică a Republicii Moldova, care conduce la impulsivitatea și diversificarea activităților economice, precum și la stimularea investițiilor în sectorul privat.

Prin politică de dezvoltare regională se înțelege activitatea concentrată a diferitelor autorități, structuri și instituții de stat, regionale sau locale, publice și private, realizate în scopul sprijinirii proceselor de dezvoltare în regiuni și echilibrarea nivelului de dezvoltare al acestora atât în interiorul regiunilor, cât și între regiuni. Scopul general urmărit de politicile de dezvoltare regională este asigurarea dezvoltării echilibrate a teritoriului național, din punct de vedere economic, social, cultural, de mediu și evitarea manifestării disparităților și dezechilibrelor de dezvoltare [4].

În Republica Moldova, implementarea politicilor în domeniul dezvoltării regionale este un domeniu relativ nou. Deși încă de la începutul anilor 2000, au fost lansate mai multe inițiative de implementare a dezvoltării regionale, abia odată cu asumarea vectorului european al politicii externe, începând cu anul 2009, autoritățile centrale au întreprins pași concreți în vederea inițierii, promovării și implementării unui nou concept de politici orientate spre dezvoltarea în regiuni.

Prin realizarea prevederilor legii speciale privind dezvoltarea regională, aprobată în 2006 [1], Guvernul Republicii Moldova a demarat în mod practic implementarea politicii de dezvoltare regională orientată spre:

- obținerea unei dezvoltări social-economice echilibrate și durabile pe întreg teritoriul țării;
- reducerea dezechilibrelor nivelurilor de dezvoltare social-economică dintre regiuni și în interiorul lor;
- consolidarea oportunităților financiare, instituționale și umane pentru dezvoltarea social-economică echilibrată a regiunilor.

Implementarea politicii de dezvoltare regională se efectuează în conformitate cu un șir de acte normative, de documente de politici strategice și de programare, printre care:

**Legea privind dezvoltarea regională nr. 438 din 28.12.2006** cu modificările ulterioare aprobate pe parcursul anului 2010, care definește regiunile de dezvoltare funcționale pe teritoriul Republicii Moldova, cadrul instituțional, instrumentele specifice politicii pentru dezvoltare regională, mijloacele necesare creării și funcționării regiunilor de dezvoltare, modul de cooperare interregională, modul de implementare și monitorizare a implementării programelor și proiectelor de dezvoltare regională.

**Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 127 din 08.02.2008** cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, care include Regulamentul Consiliului Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale, Regulamentul cadru al Agenției de Dezvoltare Regională, Regulamentul cadru al Consiliului Regional pentru Dezvoltare, Regulamentul de formare și utilizare a mijloacelor Fondului Național pentru Dezvoltare Regională prin care se definesc toate aspectele instituționale și de procedură de natură legal-administrativă pe domeniu. De asemenea, la acest nivel se includ și actele normative prin care sunt aprobate Strategiile Naționale de Dezvoltare Regională (2010-2012 și 2013-2015) și Documentul Unic de Program.

Cadrul legal în vigoare este suficient de comprehensiv, reglementează, practic, toate aspectele normative și procedurale și, în mare parte, corespunde normelor europene și permite realizarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională.

Politica de dezvoltare regională este pusă în aplicare de un șir de instituții și structuri, amplasate la diferit nivel de administrare, care formează cadrul instituțional al procesului de dezvoltare regională. Astfel, la nivel central, sunt constituite Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale și Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor. La nivel regional sunt create și funcționează Consilii Regionale pentru Dezvoltare și Agenții de Dezvoltare Regională în 4 din cele șase regiuni stabilite de legislație.

- Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale este creat în scopul aprobării, promovării și coordonării la nivel național a obiectivelor politicii de dezvoltare regională;

- Fondul Național pentru Dezvoltare Regională este creat pentru finanțarea proiectelor și programelor de dezvoltare regională incluse în Documentul unic de program;

- Autoritatea de implementare a politicii de dezvoltare regională - Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor. Acestuia îi revine rolul de coordonare a interacțiunii organelor centrale de specialitate ale administrației publice centrale și autoritățile administrației publice locale.

- Consiliul Regional pentru Dezvoltare este o structură funcțională deliberativă la nivelul fiecărei regiuni de dezvoltare, constituită pentru coordonarea și promovarea obiectivelor politicii de dezvoltare regională la nivel local;

- Agenția de Dezvoltare Regională asigură coordonarea implementării strategiei la nivelul regional; monitorizează și evaluează procesul de implementare a programelor și proiectelor menite să asigure realizarea obiectivelor SNDR în regiunile de dezvoltare.

Cadrul instituțional actual al dezvoltării regionale în Republica Moldova a fost stabilit în conformitate cu practicile existente în țările europene, este conform cu aceste standarde și asigură un înalt nivel de coordonare și implementare a politicii de dezvoltare regională.

Administrația publică locală este unul dintre cei mai importanți factori în realizarea dezvoltării regionale, iar competențele-cheie necesare azi acestor reprezentanți țin de planificarea strategică pentru a putea consolida eforturile tuturor actorilor-cheie implicați în dezvoltare la nivel local și regional, competențe ce țin de managementul și elaborarea proiectelor, pentru a crea oportunități pentru comunitățile din RM de a putea beneficia de finanțările donatorilor externi și partenerilor de dezvoltare a țării noastre.

Necesitatea de instruire a reprezentanților administrației publice din Republica Moldova în domeniul dezvoltării regionale este cauzată de obligativitatea realizării acestui deziderat, în contextul alinierii țării la standardele europene de dezvoltare.

În acest context, Academia de Administrare Publică, în parteneriat cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei și Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, a elaborat cursul de formare continuă „Dezvoltare regională”.

Scopul general al programei de formare continuă „Dezvoltarea regională” constă în consolidarea capacităților în domeniul dezvoltării regionale, prin familiarizarea participanților cu procesul de dezvoltare regională prin prisma valorilor și standardelor Uniunii Europene în acest domeniu, ținând cont de mecanismele eficiente de dezvoltare regională și instrumentele de implicare a actorilor sociali în procesul de dezvoltare regională în teritoriu.

În rezultatul activităților din cadrul acestei programe de formare, participanții vor înțelege procesul de dezvoltare regională în Republica Moldova și modalitățile de valorificare a experienței țărilor din Uniunea Europeană, utilizând diferite instrumente. De asemenea, vor înțelege mai bine cadrul legal și instituțional din domeniu și modalitățile de aplicare la Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și alte programe de finanțare a proiectelor regionale. Toate aceste competențe vor spori șansele comunităților de a participa în cadrul proiectelor regionale și a beneficia de fonduri disponibile pentru soluționarea problemelor regionale. Programa de formare continuă „Dezvoltarea regională” vine să abordeze o serie de subiecte importante precum:

- conceptele fundamentale ale dezvoltării regionale;
- obiectivele și principiile politicii de dezvoltare regională;
- dimensiunile dezvoltării regionale. Tipologii de regiuni;
- principiile de dezvoltare durabilă integrată – bază pentru dezvoltarea regională;
- modelul actual de dezvoltare regională integrată a UE;
- dezvoltare echilibrată și durabilă a teritoriului UE prin abordarea spațială;
- valorificarea experienței UE în domeniul politicii regionale de către Republica Moldova;
- dezvoltarea regională în Republica Moldova: planificare strategică, cadrul legal și instituțional;
- analiza regională și orientările strategice privind domeniile prioritare de dezvoltare regională;
- resurse pentru dezvoltarea regională;
- implicarea societății civile în luarea deciziilor la nivel regional. Informare, comunicare;
- cooperarea intercomunitară;
- parteneriatul public privat;
- competitivitatea și inovarea în materie de dezvoltare regională;
- implementarea politicii de dezvoltare regională;
- monitorizarea și evaluarea.

În vederea implementării cu succes a cursului, a fost elaborată o serie de materiale de suport, și anume:

- documentul de curriculum, care este conceptul didactic al programei de formare continuă;
- ghidul pentru facilitator, care include descrierea demersului didactic, a tehnicilor interactive de învățare-predare, care pot fi aplicate la curs, proiecte didactice pentru fiecare sesiune;
- ghidul pentru participant.

De asemenea, au fost organizate cursuri de formare a formatorilor în țară și peste hotarele sale, la finalul cărora au fost certificați 16 formatori, care, la rândul lor, au instruit funcționarii din autoritățile publice în domeniul dezvoltării regionale.

#### *Detalii statistice:*

În perioada 2013-2015 au fost organizate 6 cursuri pentru 124 de funcționari din cadrul autorităților publice locale de nivelul întâi și nivelul al doilea.

Suplimentar, în scopul asigurării dezvoltării regionale durabile și consolidării capacităților AAPL, în perioada 2012 – 2015, au fost elaborate și implementate și alte cursuri de instruire: Planificarea și programarea strategică integrată la nivel local și regional - 8 cursuri pentru 370 de funcționari din cadrul AAPL; Dezvoltarea leadership-ului în administrația publică – 4 cursuri pentru 72 de funcționari din cadrul AAPL; Finanțarea măsurilor de dezvoltare regională - 3 cursuri pentru 38 de funcționari din cadrul AAPL.

În scopul asigurării dezvoltării regionale durabile și consolidării capacităților, Academia de Administrație Publică va continua instruirea factorilor implicați în implementarea politicii de dezvoltare regională. Or, instruirea este un proces continuu, care implică participarea mai multor factori – instituții de învățământ, autorități publice locale, autorități publice centrale, parteneri de dezvoltare. Doar unindu-ne eforturile putem contribui la obținerea rezultatelor concrete în domeniul dezvoltării regionale și la creșterea gradului de conștientizare în rândul funcționarilor, dar și al populației.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Legea privind dezvoltarea regională nr. 438 din 28.12.2006.
2. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”. (Denumirea Strategiei a fost modificată în *Strategia națională de dezvoltare: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei*).
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 127 din 08.02.2008 cu privire la măsurile de realizare a Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova.
4. Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2016-2020, Proiect, Chișinău, 2016.
5. Evaluarea intermediară a implementării SNDR 2010-2012, 2013-2015, MSPL, 2015.
6. Osoian Ion. Evaluarea conformității cadrului instituțional și procedural al dezvoltării regionale din R. Moldova cu cerințele UE din perspectiva negocierii Acordului de Asociere, <[http://conventia.md/data/files/45\\_rd\\_paper.pdf](http://conventia.md/data/files/45_rd_paper.pdf)>.
7. Dezvoltarea regională, Suport de curs pentru participant, Chișinău, 2014.



# PROPOSALS ON THE WHITE BOOK ON CIVIL SERVICE TRAINING METHODOLOGY AND THE CIVIL SERVANTS TRAINING PROGRAMME FOR 3 YEAR TERM

**Artūras ARBATAUSKAS,**  
*chief consultant of Lithuanian institute of Public Administration*

**Goda ALEKSAITE,**  
*adviser, Office of the Government  
of the Republic of Lithuania*

**Renata SADZEVICIUTE,**  
*Head of the HR unit, Office of the Government  
of the Republic of Lithuania*

**Ph. D. Gintautas VILKELIS,**  
*associate professor, Training centre under  
the Ministry of Finance of the Republic of Lithuania*

## REZUMAT

În acest articol sunt prezentate două documente care au fost elaborate în cadrul proiectului Twinning MD/14/ENP/OT/18 „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici europene”: propuneri privind conceptul de bază al „Cărții Albe” care cuprinde Metodologia de dezvoltare profesională în serviciul public și Programul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici pe un termen de 3 ani. Ambele propuneri au scopul de a transforma practica existentă în domeniul dezvoltării profesionale în serviciul public într-un sistem sistematic ce va fi planificat, coordonat și implementat eficient împreună cu mecanismele de revizuire care urmează a fi dezvoltate.

The Twinning Project MD/14/ENP/OT/18 “Support to the Civil Service Modernization in the Republic of Moldova in line with EU best practices” started in April, 2015. One of its components is addressed to “Training Programs and capacity building.” The expected final result from the developments within this component is that “Civil Service Training Program at national level is effectively planned, coordinated and implemented as well as review mechanisms developed”. Consequently it was planned to prepare a compendium of best practices (in the form of a White Book) in the field of Civil Service Training methodology containing also possibilities for further improvement. The following parts of this article present two documents that were drafted during the already occurred missions of this component: proposals on the White Book concept and the Civil Servants’ Training\* Programme for a 3 year term.

The **reasons why a White Book** was selected as a form to present the methodology of Civil Service Training were mainly related with the following considerations:

- 1) usually the White Book is a tentative consultation document of a Government, which contains good practices and policy proposals without any commitment to action;
- 2) the aim of the White Book is to arrive at a general consensus through the wide (public) debates before drafting the official policy document;
- 3) the White Book is seen as continuously developing and open-end document rather than a fixed set of proposals;
- 4) the White Book on Civil Service Training methodology accumulates the best world practice (recommendations and examples of good practice developed in previous missions) in the field with bridging to

\* In this document the term „training” means an in-service training, but not any form of formal training that leads to a scientific degree or higher level of professional qualification.

the existing situation in the Moldova Civil Service (as initial missions were mainly addressed to understand the present situation in Moldova).

Secondly, the intention of all presented recommendations was to make the existing practice of Civil Service Training in Moldova **more systematic**. Relying on the experience of Lithuania which belongs to the best regional performers in the area of training policy (training contents and strategy as well as the capacity of the institutional infrastructure for the planning and delivery of training policy meet high standards when assessed against the European principles of administration), the experts have proposed to base the entire Civil Service Training on *five pillars*:

- 1) *Priorities* (long/mid/short) settled by the Government for Civil Servants training;
- 2) *Participants* - Institutional set-up to run the training process;
- 3) *Processes* presentation to show regularly repeated consequent steps when organizing the training;
- 4) *Provisions* to provide the guidelines for running the training process in an optimal way;
- 5) *Progress measuring* - monitoring to make on-going corrections for better results and to set up the targets for the next planning period.

These five Ps represent a **5P Concept**, meaning that the Civil Service Training System is based on 5 integrated fundamental components. This concept points out that if at least one of its component is not functioning in a proper way, the training process losses its systemic features. The broad view on the instruments in each pillar is like this:

- 1) *Priorities* - setting of long/medium term national targets and priorities in the Training Programme, choosing indicators for measuring progress;
- 2) *Participants* - identifying the main institutions in the system, description of their functions and responsibilities:
  - i. Coordinator,
  - ii. Other public institutions,
  - iii. Training providers.
- 3) *Processes* - drawing long term, mid-term and annual planning and reporting cycle flowcharts to see all consequent steps and decisions needed for further implementation;
- 4) *Provisions* - normative regulation and guidelines at the level of a public administration institution for:
  - i. Identifying the training needs (TNA);
  - ii. Defining the annual training plans;
  - iii. Allocating financial resources for training
  - iv. Developing training programmes/modules;
  - v. Selecting training providers;
  - vi. Conducting the training;
  - vii. Ensuring training quality;
  - viii. Monitoring and evaluating training results.
- 5) *Progress measuring* - monitoring the implementation of the Training Programme, evaluation, correction, adjustments.

The following paragraphs will present the draft of the **Civil Servants Training Programme for 3 year** term which is the main part of the pillar *Priorities*. The experience of the experts suggests that the main features of such Programme shall:

- a) state a limited number of the Government's training priorities in terms of training objectives (not more than 5) and target groups (not more than 5);
- b) be underpinned by a solid training need analysis:
  - "bottom-up" approach: based on the answers and findings from the training needs assessment;
  - "top-down" approach: based on priorities stated in other strategic documents at the national level.

The experts took part in needs identification based on the "bottom-up" approach. At the Central level of Public Administration bodies, 700 civil servants were surveyed, of whom 671 responded (from 21 of August to 18 of September, 2016). About 24,6 percent of respondents were working in the ministries and 75,4 percent – in other central institutions. 1,8 percent of respondents belonged to the group of Heads of Personnel, 73,5 percent – ministerial and Governmental staff (specialists) and 24,7 – managerial level staff. In an online questionnaire and face to face interview with 3 focus groups (managerial level staff (manage-

rial civil servants), ministerial and Governmental staff (specialists) and heads of the Personnel (Heads of HR units) were involved.

At the Local level of Public Administration bodies 300 civil servants were surveyed, of whom 266 of them responded (from 21 of August to 18 of September, 2016). About 70 per cent of respondents belonged to specialists, 25 per cent – to managerial level, and 6 per cent hold a position of head of HR unit. An online questionnaire was used.

The experts also took part in needs identification from the “top-down” approach. They have found two strategic documents that had provisions concerning the civil servants’ capacity building:

1. The Government program of 2015-2018 pointed out the fields of:

- a) public services quality, performance management and professional development;
- b) fighting corruption, introducing ethical behavior of civil servants and preventing conflicts of

interests.

2. The Association Agreement between the EU and Moldova stressed out the application of the EU acquis in the fields of:

- a) agriculture;
- b) free movement of capital and labor;
- c) justice, freedom and security;
- d) food safety; veterinary and phyto-sanitary policy;
- e) the environment;
- f) competition and state aids policies.

The data on the training needs from both approaches was processed, analyzed and the priority training objectives and priority target groups were identified. These priorities were put in the Civil Servants Training Programme for the 3 year term. **The Programme itself** had such content items:

- Common provisions;
- Objectives and tasks of the Programme;
- Overview of the current situation;
- Principles of training for civil servants;
- Priority training objectives and priority target groups of training for civil servants;
- System of the institutions involved in the training for civil servants;
- Quality assurance of training for civil servants;
- Financing the training for civil servants;
- Final provisions.

The **Priority training objectives** in the Training Programme for 3 year term are:

1. Strengthening management abilities of civil servants (leadership, change management, personnel management etc.).

2. Developing competences, abilities and professional skills required for performing the public function (integration in the civil services).

3. Improving the knowledge in professional ethics and corruption prevention of civil servants.

4. Improving the knowledge in strategic management (use effectively the tool of strategic planning etc.).

5. Increasing the abilities in EU integration process of civil servants and improving the knowledge of foreign (working EU-English, French) languages.

The **Priority target groups** of the same Programme are:

1. Top level and managerial level of civil servants.

2. The civil servants who provide services to citizens and other persons.

3. The civil servants who were admitted to service for the first time.

4. The civil servants in positions that are of the higher corruption risk.

5. Civil servants working in the field of strategic planning and policy making in appropriate field.

The proposed **functions of the State Chancellery**, which shall play the role of a *Coordinator*, in defining training priorities are as follows:

- analysing training lessons and researching the training needs for 3 years;
- transforming the lessons and needs to training priorities for 3 years;

- discussing the training priorities with stakeholders;
- elaborating the Training Programme for 3 years;
- elaborating annual State Order and discussing it with stakeholders;
- monitoring implementation of the Training Programme and State Order.

The proposed **principle of training funding** is as such:

- financial resources dedicated to the training of civil servants from state budgets shall be used firstly to train the priority training groups in the light of priorities set by the Government;
- it is recommended to apply the same principle, if the source of financing is not coming from the state budget, but from bilateral and international Donors' assistance.

The proposed **system of the institutions involved in training** for civil servants consists of:

- the Government which sets the rules of training for civil servants;
- the State Chancellery which coordinates the training implementation in the entire country;
- state and municipal institutions and agencies which send participants to training;
- training providers which provide training services for civil servants.

The proposed **evaluation criteria for the implementation** of the Programme are as follows:

1. Part of population agree that the activities of civil servants is getting better (in percent).
2. Part of civil servants take part in trainings from the number of all civil servants (percent).
3. Part of civil servants, participating in the training in accordance with the priority objectives from all civil servants, who took part in trainings (percent).
4. Part of civil servants, who took part in the trainings in accordance with the priority training groups from all civil servants, who took part in trainings (percent).
5. Evaluation of the effectiveness of training for civil servants (in points) under the 5 point system (survey of civil servants will be used for the assessment of the criteria).
6. The average budget for a single participant in the training of training each year.
7. Legal acts with requirement to the training plans and prepared and adopted training process.
8. Number of external training service providers.
9. Number of training plans that correspond to the requirements/ or approved by the responsible institution.

The experts have recommended to assess the present situation according to those criteria and use those figures as starting point to measure the progress each year.

Regarding the **quality ensurance** of training for civil servants it was recommended that the actions have to be taken in, focusing on the *quality ensurance system* for the civil servants training, which must be created and implemented. The system has to include the requirements for the training service providers, for the training modules as well as for the common procedures for preparation of training programs/modules that include:

- a) assertion of the new programs/ modules;
- b) requirements for formats;
- c) collaboration with stakeholders;
- d) ex-ante assessment – peer review.

The system has also to have Ex-post training assessment measures and individual quality assessment, where each participant, who finishes the training should provide his or her judgment on training quality. It is suggested for public administration institutions to develop participants' evaluation form, which allows to collect participants' feedback in a uniform way. It would be mandatory to fulfil an evaluation form for all centrally provided trainings and recommended to apply for internal or other trainings as well. Ex-post training assessment means that unified system of evaluation upon the end of training course should be available through IT tools. It is recommended to elaborate a unified training quality system state-wise in addition to surveys offered by service providers. IT solutions would ease the information processing as well as training analysis. It is recommended to connect this IT solution with the Civil Servants Register (CSR).

The experts recommended that all possible *training programs/modules* might be divided into 3 different levels:

1. **National level** training programs/modules - targeted to the horizontal skills which are independent

from the sector's, institution's or/and person's specialization, e.g. "EU Institutions and Policies", "EU Comitology", "Initial training", "Training for Top-level Managers", "Improving Communication Skills" etc.

2. **Sectoral level** training programs/modules – linked to the sectors specialization, e.g. "EU Social Policy", "EU Environmental Policy", "Managing the Transport Sector", "Managing the Agricultural Programs", etc.

3. **Institutional level** training programs/modules – linked to the institution's or/and person's specialization, e.g. – „Developing a Strategic Plan of X Ministry", "Improving Internal Auditor's Skills", "Improving Project Management Skills at X Agency" etc.

One of the key factors that affect the quality of training is the existence of common procedures for preparation and assertion of training programs/modules. Depending on the duration of the training programs/modules and its level, **the responsibility for the assertion** could be placed as follows:

<b>Level of the training program/module</b>	<b>If its duration exceeds 8 academic hours</b>	<b>If its duration is not more than 8 academic hours</b>
National	The State Chancellery	- a public administration institution; or - a training provider.
Sectoral	The State Chancellery	- a public administration institution; or - a training provider.
Institutional	A public administration institution	- a public administration institution; or - a training provider.

It is recommended to apply the same rules of Training programs assertion (approved by the Government) independently on who does the assertion. If the training program/module duration is less than 8 academic hours and a public administration institution has a staff up to 50 members, it is recommended that the assertion procedure could be simplified and instead of using two reviewers to collaborate with relevant stakeholders in training material development.

The proposed **model of Registration of training providers** aims to make sure the market growth for training providers, so that diversity of training supply develops and training quality boosts because of increased competition amongst training providers, and the training would become more accessible within the country.

The *role of the Government* in this model is to establish unified requirements for training provider registration.

The *role of the State Chancellery*:

1) To render public information on opportunities to register as providers of training services for civil servants;

2) To examine and register providers who submit applications to the State Chancellery;

3) To place information on training providers in a particular column of the internet site, accessible to all institutions;

4) To dispatch newsletters to institutions on each new registered provider.

The role of the public administration institutions and agencies is to check the State Chancellery site whether there are registered training providers capable to render relevant training for them.

The *role of training providers* (legal and natural persons) is to submit applications for the State Chancellery for registering in the list of institutions authorized to provide training for public servants.

For *progress monitoring* purposes, it is recommended that data on the implementation of the Training Programme is submitted to the Government by the State Chancellery in the Annual report. This data is gathered from public institutions and training providers on training implementation. The data on the results of the implementation is assessed by the evaluation criteria.

In the **Annual Report** that is presented to the Government, it is recommended that the State Chancellery is continuously considering if there are needs to improve further the entire training system. To put this consideration on a more solid ground, it could be useful once in a 3 years period to contract the researchers in the field with a task to provide an evidence and wider outlook based reasoning on proposal for further development.

# PUBLIC ADMINISTRATION UNDER THE RULE OF LAW

## - THE NEED FOR A COMPREHENSIVE LEGAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS -

**Thomas SCHMITZ,**

*doctor and professor in law*

*Advisor (integrated expert placed by CIM/GIZ)*

### REZUMAT

*Edificarea statului de drept este o valoare fundamentală constituțională a Republicii Moldova. În cazul în care acest angajament este luat în serios, aceasta duce la o juridizare a administrației publice, cu un impact puternic asupra activității autorităților publice și a funcționarilor publici. Fiecare funcționar public are nevoie atât de cunoștințe și competențe decente de drept administrativ în domeniul său de activitate, cât și în domeniul dreptului administrativ general, dreptului constituțional (drepturi fundamentale, principii constituționale), tratatele europene și internaționale în domeniul drepturilor omului, iar în unele cazuri, chiar și în domeniul dreptului Uniunii Europene și a dreptului civil. Astfel, multe academii de administrare publică oferă o varietate de cursuri de dezvoltare profesională în materie de drept, uneori chiar mai multe cursuri în același domeniu de drept pentru diferite grupuri-țintă. Cu toate acestea, un astfel de pas presupune alocarea de resurse financiare considerabil mai mari pentru dezvoltarea profesională.*

**I. The Republic of Moldova as a “stat de drept”.** Like most European countries, the Republic of Moldova is committed to the rule of law. „Republica Moldova este un *stat de drept*...” this statement in art. 1(3) of the Constitution of 1994 is not a political proclamation but directly binding constitutional law. Its prominent location in the first article of the Constitution makes it a *fundamental constitutional value*, a core element of the constitutional order. The commitment is reflected and reaffirmed in numerous laws and international agreements, last but not least in art. 2(3) of the EU-Moldova Association Agreement of 2014.

Concerning the meaning of „stat de drept” [= „État de droit”/”Rechtsstaat”/”state based on the rule of law”] it becomes clear from the historical circumstances of the making of the Constitution that the Republic of Moldova wants to align with the European tradition of the free and democratic state based on the rule of law. So „stat de drept” means first of all that all activity of public institutions must comply in any case and under any conditions with the Constitution and the law (*principle of legality*). However, the concept goes far beyond. It implies a *range of other principles* that have been worked out in the constitutional and administrative jurisprudence in European countries and in the jurisprudence of the European Court of Human Rights in Strasbourg and the European Court of Justice in Luxembourg as a kind of *ius commune europaeum* (common basic legal principles in Europe). These principles of the rule of law are binding to all public institutions but have a particular impact on public administration.

**II. The juridification of public administration in a „stat de drept.”** Where the commitment to the rule of law is taken seriously it leads to a juridification of public administration that is to say to a strong influence of law and jurisprudence on the performance of public authorities. The law provides the basis and the framework for the administrative activity. It imposes the missions and dictates the objectives. It prescribes the aspects that must and excludes those that must not be taken into consideration. Moreover, it submits the activity to a multitude of legal standards from a plurality of sources (local law, national law, European law, international law etc.). In a „stat de drept” the compliance with all these standards is effectively enforced - if necessary by independent courts with untouchable judges, which are free of any political influence, with the professional help of highly qualified, specialised lawyers, and sometimes with the support of the media that inform the public in detail about interesting cases.

In the last decades in most European countries administrative law has strongly developed and diversified, setting a more and more complex and complicated framework for public administration. Activities governed by a small set of rules in the past are nowadays the subject of a whole field of law. However, the



submission of the public authorities to the law is not limited to the specialised law that directly governs the relevant activity. Unfortunately, this is often ignored. The authorities must also respect the rules of the *general administrative law*, in particular those concerning the administrative procedure. If these rules are not codified in an Administrative Procedure Act they derive from an abundance of jurisprudence. Many principles of the rule of law are located here.

Besides, the authorities must respect the *fundamental rights* guaranteed in the Constitution (see for Moldova art. 1(3), 4 and Title II). In a modern constitutional state these rights are directly binding. The authorities must comply with them even if there is no relevant legislation and they do not know what to do. If there is relevant legislation but it is evidently incompatible with the constitutional rights, the authorities must refuse to apply it (this may be a challenge, not only in Moldova). The same applies to the *constitutional principles* (see in particular art. 1 et seq. of the Constitution) because in a modern constitutional state they are directly binding laws too.

Furthermore, the authorities must comply with the standards set in *international human rights treaties* and other treaties. In Moldova, which follows the concept of monism, these standards are directly binding too (if the treaties are self-executing). In case of a conflict with the domestic law, according to art. 4(2) of the Constitution, the international rules shall prevail. So, all administrative activity must be in line with the *European Convention on Human Rights* of 1950 and its protocols and with the other human rights treaties prepared by the Council of Europe and signed and ratified by the Republic of Moldova. Moreover, it must be in line with important global treaties such as the *International Covenant on Civil and Political Rights* of 1966 (ICCPR), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 1979 (CEDAW), or the Convention on the Rights of the Child of 1989 (CRC).

Even European Union law may play a role. Since Moldova is not an EU member state, it is not directly binding. However, special clauses in special cooperation agreements may refer to it (e.g. to certain rule of law standards or to the Charter of Fundamental Rights of the European Union). In this case the concerned authorities must conform with these standards too.

The direct submission to constitutional principles and fundamental rights and to European and global human rights standards affects in particular the exercise of discretionary power. Before taking a decision, the official must take all these standards thoroughly into consideration. Often he will need to explain in the statement of reasons why his decision does not violate them. Public administration under the rule of law can never be as free in its decisions as public administration in other political regimes.

**III. Consequences of the juridification of public administration for public servants.** The juridification of public administration has consequences for the individual public servant. He will often be confronted with difficult legal problems in his daily work. He will need to find convincing solutions for these problems and provide sound reasons for his decisions that convince the citizen but also his lawyer and, if necessary, the judge. For some particularly difficult problems he may consult the legal department of his authority, a superior authority or the competent ministry, but in general he must find the correct solution himself. This requires advanced legal knowledge and skills.

In many countries, with a well-developed public administration, the public servant also needs such knowledge and skills because he cannot hide behind the back of his superiors. Except in particularly sensitive or difficult cases referred to or seized by the head of the department or authority, the official in charge will decide himself and sign the decisions with his name. So, for the citizen and the public he will be responsible for them. If the decision is contested, his professional competence may be discussed in the media. Of course, there is a high threshold for civil and criminal liability but serious or frequent mistakes can easily affect the personal career.

Furthermore, it sometimes happens that an official must refuse to follow an order of his superior because he understands that the ordered acting would be illegal. Under the rule of law, orders of superiors cannot justify illegal behaviour. So the officer needs to protect himself. He must demonstrate and, if he is forced to execute the order, document and substantiate his objections in a memorandum, which will become a part of the official file. This is an effective means to fight corruption and nepotism but also a sensitive step, since the superior often will not dare to pass over the documented objection. So the objection should be legally well-founded.

Corruption and nepotism can be fought more efficiently if all officers get a decent legal training. Often

they are only possible because uncorrupted persons involved in the wider process do not have (or do not even want to have) the necessary knowledge to realize when something illegal is going on. If they get this knowledge there is no excuse anymore to look the other way.

What legal knowledge and skills does the public servant need exactly? First of all, he needs to know and understand well the specialised law that directly governs the relevant activity. He must not have learnt it by heart but must be trained to work directly with the text of the law and with the relevant jurisprudence. He must not only know the theory but also how to apply that law in practice. However, he cannot confine himself to that. A public servant, who operates under the rule of law must also have a decent knowledge and understanding of: (1.) the part of special administrative law that is relevant to his field of work; (2.) general administrative law, in particular administrative procedure law and its constraints deriving from the rule of law; (3.) parts of constitutional law, in particular fundamental rights and constitutional principles; (4.) the European Convention and other European human rights treaties; (5.) the most important global human rights treaties ratified by his country; (6.) the fundamentals and other parts of European Union law that are relevant for his work (in Moldova so far only in exceptional cases, see above); (7) parts of contract law and other fields of civil law (if they are relevant for his specific activity) and, finally, (8.) legal reasoning (since he will need to reason with fully qualified lawyers).

#### ***IV. The need for comprehensive legal training to prepare public servants for the needs of tomorrow.***

For the reasons mentioned above in some European countries, a high percentage of senior officials are fully educated lawyers. Yet also those who are not and those who work on a lower level need to have advanced legal knowledge and skills. Usually this is achieved through special courses in bachelor and master study programs and through legal training in the course of professional development.

Many academies of public administration do not only integrate special parts on the relevant law into their courses but also offer a variety of whole courses in the field of law. [1] Of course most of these courses focus on special issues or special fields of administrative law. Usually there are also courses on European Union law. Often there are also courses on practical aspects of dealing with the law. Sometimes (but often not to the extent as necessary) there are also courses in constitutional law, human rights law and civil law.

Sometimes, there may even be two or three courses in the same field or sub-field of law for different target groups. The contents and the structure of these courses may be similar but the ambition, the degree of thoroughness and the didactic approach will be different. Some courses provide for a basic knowledge, others deepen the knowledge achieved before or update it with regard to new legislation, new jurisprudence or new problems in the field. Some courses may even develop the knowledge and skills of lawyers who are already specialised in the field.

In the Republic of Moldova in the long term such a comprehensive legal training of public servants will be necessary too - as a precondition to achieve a public administration that is effectively operating under the rule of law. However, the legal training can only complement but not replace or compete with other trainings. So this will represent not a limited improvement but another dimension of vocational training - and consequently presuppose the possibility and the political will to allocate considerably larger financial resources for professional development.

#### **REFERENCES**

[1] See as examples the course catalogue of the Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen [Center for professional development of the Free State of Saxonia] 2016, [On-line]: <[www.av.sachsen.de/download/avs/Programm\\_2016.pdf](http://www.av.sachsen.de/download/avs/Programm_2016.pdf)>, p. 73 ff., 84 ff; the course catalogue of the Niedersächsisches Studieninstitut [Lower Saxony Study Institute] in Hannover, [On-line]: <[www.nds-sti.de/staticsite/staticsite.php?menuid=482&topmenu=85](http://www.nds-sti.de/staticsite/staticsite.php?menuid=482&topmenu=85)> (category „Recht und Ordnung“ [„Law and Order“]); the course catalogue of the Verwaltungsakademie [Academy of Public Administration] Berlin, [On-line]: <<https://www.berlin.de/vak/evak>> (search with the keyword „Recht“).

# DEZVOLTAREA SISTEMELOR DE CONTROL INTERN MANAGERIAL LA NIVELUL ENTITĂȚILOR PUBLICE DIN ROMÂNIA

**Petronela IACOB,**  
*manager public, Agenția Națională  
a Funcționarilor Publici, România*

**Toma FRĂSIE,**  
*manager public, Agenția Națională  
a Funcționarilor Publici, România*

## SUMMARY

*Internal control must be integrated in the management system of any public entities' structural components, taking into account that by its implementation, the manager of the entity aims at: assuring that the structure is efficiently and effectively functioning, the reliability of the internal and external data, and the binding of internal procedures and legislation.*

*Starting with the above-mentioned objectives of internal managerial control system, there are three major benefices for a public entity: predictability, informational flow and control. Moreover, the fundamental prerequisite for implementing internal control in the public institutions is to develop a system that ensures the fulfillment of organizational mandate and its objectives. Although there are some differences between internal managerial control system and other quality management systems, a public entity can apply both systems, by developing an integrated quality management system.*

**Conceptul de control intern.** În accepțiunea largă, controlul intern managerial reprezintă funcția managerială prin exercitarea căreia conducerea constată abaterile rezultatelor de la țintele stabilite, analizează cauzele care le-au determinat și dispune măsurile corective sau preventive care se impun.

Potrivit prevederilor art. 2, lit. d) din Ordonanța Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare, „controlul intern reprezintă ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acesteia și cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor în mod economic, eficient și eficace; acesta include, de asemenea, structurile organizatorice, metodele și procedurile”.

Elemente definitorii pentru dezvoltarea sistemelor de control intern managerial sunt:

- schema logică pentru dezvoltarea SCIM;
- componentele controlului intern/Construcția pe 5 piloni a sistemelor de control intern managerial;
- standardele de control intern managerial;
- instrumente utilizate pentru implementarea standardelor/Metodologia necesară a fi parcursă pentru dezvoltarea sistemului de control intern managerial la nivelul ANFP;
- importanța implementării SCIM;
- identificarea și elaborarea documentelor justificative pentru implementarea standardelor de control intern managerial.

La nivelul unei entități publice, un sistem de control intern managerial solid reprezintă *totalitatea politicilor și procedurilor* concepute și implementate de către managementul și personalul entității publice și furnizează o asigurare rezonabilă în legătură cu realizarea următoarelor 3 categorii de obiective:

a) eficacitatea și eficiența funcționării entității publice cu privire la utilizarea în condiții de economie, eficacitate și eficiență a resurselor (financiare, umane, materiale, de timp), protejarea resurselor și identificarea și gestionarea pasivelor;

b) fiabilitatea informațiilor externe și interne prin producerea în timp util de informații de încredere

referitoare la segmentul financiar și de management, asigurarea calității documentelor și prevenirea și depistarea fraudelor și erorilor;

c) conformitatea cu actele normative, regulamentele și politicile interne.

Proiectarea, implementarea și dezvoltarea continuă a unui sistem de control intern viabil sunt posibile numai cu condiția ca sistemul să respecte următoarele *cerințe*:

a) să fie adaptat dimensiunii, complexității și mediului specific entității;

b) să vizeze toate nivelurile de conducere și toate activitățile/operațiunile;

c) să fie construit cu același „instrumentar” în toate entitățile publice;

d) să ofere asigurări rezonabile că obiectivele entității vor fi atinse;

e) costurile aplicării sistemului de control intern să fie inferioare beneficiilor rezultate din acesta;

f) să fie guvernat de regulile minimale de management cuprinse în standardele de control intern managerial.

În România, procesul dezvoltării sistemelor de control intern managerial este reglementat de mai multe *acte normative*, printre care cele mai importante sunt:

- Ordonanța Guvernului nr. 119/1999 privind controlul intern/manAGERIAL și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare;

- Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice;

- Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 200/2016 privind modificarea și completarea Ordinului secretarului general al Guvernului nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern/manAGERIAL al entităților publice;

- Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 201/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice privind coordonarea, îndrumarea metodologică și supravegherea stadiului implementării și dezvoltării sistemului de control intern managerial la entitățile publice.

**Responsabilități de implementarea și monitorizarea sistemului de control intern managerial** sunt:

- *Secretariatul General al Guvernului* care elaborează și implementează politica în domeniul sistemului de control intern managerial, având, de asemenea, rolul de a coordona și supraveghea implementarea și dezvoltarea sistemelor de control intern managerial din cadrul entităților publice, prin activități de verificare și îndrumare metodologică desfășurate de către Direcția de control intern managerial și relații interinstituționale;

- *Agenția Națională a Funcționarilor Publici* organizează programe de formare profesională/perfecționare în domeniul SCIM, atât pentru persoanele cu funcții de conducere, cât și pentru cele cu funcții de execuție;

- un rol important în dezvoltarea SCIM aparține *conducătorului entității publice*, care dispune măsurile necesare pentru elaborarea, dezvoltarea și aplicarea SCIM, inclusiv aprobarea procedurilor formalizate și elaborează anual un raport asupra SCIM. De asemenea, acesta are obligația de a dispune, prin act de decizie internă, constituirea a două structuri cu atribuții în monitorizarea SCIM, respectiv comisia de monitorizare și echipa de gestionare a riscurilor.

- *comisia de monitorizare* este formată din conducătorii de compartimente din structura organizatorică, este coordonată de un președinte, persoană cu funcție de conducere. Atribuțiile comisiei de monitorizare sunt următoarele:

- coordonează procesul de actualizare a obiectivelor și a activităților la care se atașează indicatori de performanță sau de rezultat;

- analizează și prioritizează riscurile semnificative;

- analizează și avizează procedurile formalizate;

- analizează, în vederea aprobării, informarea privind monitorizarea performanțelor la nivelul entității.

- *echipa de gestionare a riscurilor* este alcătuită din conducătorii de compartimente sau înlocuitorii acestora, este coordonată de un președinte, persoană cu funcție de conducere, diferită de persoana care coordonează comisia de monitorizare, având rolul de a gestiona riscurile la nivelul entității publice.

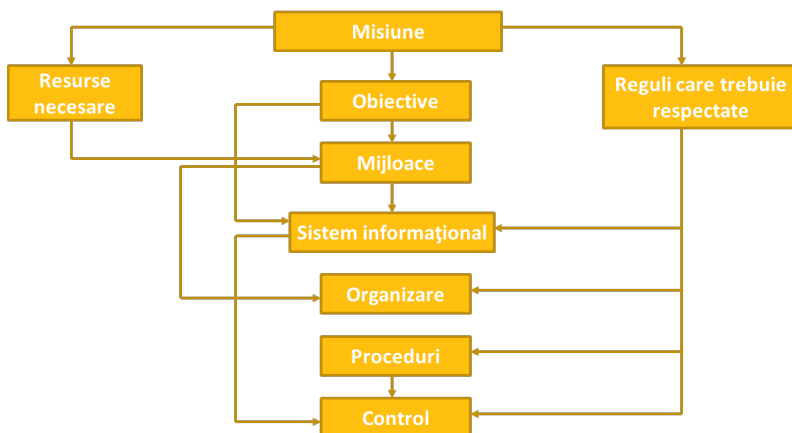
- *președintele comisiei de monitorizare* răspunde de modul de organizare și de lucru al comisiei, emite ordinea de zi a ședințelor, asigurând conducerea ședințelor și elaborează minutele ședințelor și hotărârile comisiei.

- președintele echipei de gestionare a riscurilor răspunde de modul de organizare și de lucru al Comisiei, emite ordinea de zi a ședințelor echipei, asigurând conducerea ședințelor și elaborarea proceselor-verbale ale ședințelor.

În cadrul unei entități publice, un sistem de control intern managerial viabil se bazează pe o serie de instrumente grupate în șase categorii, a căror schemă de utilizare eficientă este redată în fig. 1.

**Componentele controlului intern managerial.** Standardele de control intern managerial sunt grupate în cadrul a 5 elemente-cheie interdependente care decurg din maniera în care sunt administrate activitățile și care sunt integrate în aceste activități. Implementarea lor se realizează în mod diferit, în conformitate cu dimensiunea, particularitățile și mediul specific entității

**Fig. 1. Instrumentele sistemului de control intern managerial.**



Cele 5 elemente componente ale controlului intern sunt (fig. 2):



**Fig. 2. Structura controlului intern**

*Mediul de control:*

- Standardul 1. Etica și integritatea.
- Standardul 2. Atribuții, funcții, sarcini.
- Standardul 3. Competența, performanța.
- Standardul 4. Structura organizatorică.

*Performanțe și managementul riscului:*

- Standardul 5. Obiective.
- Standardul 6. Planificarea.
- Standardul 7. Monitorizarea performanțelor.
- Standardul 8. Managementul riscului.

*Activități de control:*

- Standardul 9. Proceduri.
- Standardul 10. Supravegherea.
- Standardul 11. Continuitatea activității.

*Informarea și comunicarea:*

- Standardul 12. Informarea și comunicarea.

Standardul 13. Gestionarea documentelor.

Standardul 14. Raportarea contabilă și financiară.

*Evaluare și audit:*

Standardul 15. Evaluarea sistemului de control intern managerial.

Standardul 16. Auditul intern.

Standardele de control intern managerial definesc un minimum de reguli de management, pe care toate entitățile publice trebuie să le urmeze și stabilesc un model de control intern managerial uniform și coerent, care să permită comparații între entități de același fel sau în cadrul aceleiași entități.

Acestea fac posibilă evidențierea rezultatelor entității și a evoluției sale, constituind un sistem de refe-

rință, în raport cu care se evaluează sistemele de control intern managerial, se identifică zonele și direcțiile de schimbare.

Standardul de control de la nivelul oricăruia din cele 5 elemente-cheie ale controlului managerial trebuie să se reflecte în fiecare procedură elaborată, indiferent de activitatea la care aceasta se referă.

*Standardul de control intern managerial este structurat în trei părți-componente, astfel:*

- *descrierea standardului* care cuprinde trăsăturile definitorii ale domeniului de management la care se referă standardul;

- *cerințe generale* care trasează direcțiile determinante în care trebuie acționat pentru respectarea standardului;

- *referințele principale* cuprind reglementări aplicabile standardului.

În dezvoltarea și implementarea SCIM trebuie parcurse anumite etape, pornind de la *elaborarea fișei standardului* (care cuprinde cerințe, criterii de monitorizare și evaluare a implementării standardului, rezultate), continuând cu *planificarea implementării standardului* (întrucât construirea unui SCIM solid este un proces de durată, care necesită planificare riguroasă) și finalizându-se cu organizarea *evidenței documentelor justificative pentru implementarea standardelor*.

În procesul de raportare a progreselor înregistrate în implementarea și dezvoltarea SCIM sunt utilizate următoarele instrumente:

a) situația centralizatoare privind stadiul implementării și dezvoltării sistemului de control intern managerial care cuprinde 2 capitole: Cap. I, Informații generale, se elaborează și se transmit semestrial, entităților publice ierarhic superioare. Situațiile centralizatoare se transmit de instituțiile publice (ordonator principal de credite), la SGG, pentru toate instituțiile publice subordonate/coordonate până la data de 25 a lunii următoare fiecărui semestru încheiat (inclusiv pentru cele aflate în subordinea ordonatorilor secundari). Cap. II, Stadiul implementării, standardelor de control intern managerial, conform rezultatelor autoevaluării la data de 31 decembrie 20 . . . , se întocmește și se transmite anual entităților publice ierarhic superioare. Instituțiile publice (ordonator principal de credite) transmit Secretariatului General al Guvernului anual, până la data de 20 februarie a anului următor pentru anul precedent.

b) situația sintetică a rezultatelor autoevaluării care cuprinde numărul compartimentelor în care fiecare standard este aplicabil și situația implementării acestuia (implementat, parțial implementat sau neimplementat);

c) chestionarul de autoevaluare a stadiului de implementare a standardelor de control intern managerial este un instrument care conține câte 3 întrebări pentru fiecare standard în parte, cu motivarea răspunsului și concluzii privind stadiul de implementare a standardelor la nivelul entității publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Ordonanța Guvernului României, nr. 119/1999 privind controlul intern/managerial și controlul financiar preventiv, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

2. Ordinul Secretarului General al Guvernului României nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern managerial al entităților publice.

3. Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 200/2016 privind modificarea și completarea Ordinului Secretarului general al Guvernului României nr. 400/2015 pentru aprobarea Codului controlului intern/managerial al entităților publice.

4. Ordinul Secretarului General al Guvernului nr. 201/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice privind coordonarea, îndrumarea metodologică și supravegherea stadiului implementării și dezvoltării sistemului de control intern managerial la entitățile publice.

5. Site-ul Secretariatului General al Guvernului României: <<http://www.sgg.ro/index.php?control-internmanagerial-1>>.

6. Site-ul Ministerului Finanțelor Publice al României: <<http://www.mfinante.gov.ro/legismanag.html?pagina=domenii>>.

7. International Organization of Supreme Audit Institutions: <[www.intosai.org](http://www.intosai.org)>.



# REPREZENTĂRILE FUNCȚIONARILOR PUBLICI VIZAVI DE ÎNVĂȚAREA PE TOT PARCURSUL VIEȚII

**Angela CUCER,**  
*doctor în psihologie, conferențiar cercetător,*  
*Institutul de Științe ale Educației*

## SUMMARY

*Lifelong learning is central long-term strategic objective of educational policies as both internationally and nationally. This article describes the results of the study conducted by members of Psychological Assistance in Education sector, IES, the project „Epistemology and praxeology psychological support lifelong learning”. They describe some of the civil servants vision on the phenomenon of lifelong learning.*

Fiind în schimbare rapidă, lumea în care trăim plasează o mare parte a populației în medii de muncă noi, solicitante, ceea ce reclamă noi abilități și atitudini.

La nivel european, învățarea pe tot parcursul vieții este privită ca viitorul comun al tuturor într-un mod unic și individual, iar Consiliul European, prin Memorandumul privind învățarea permanentă, sugerează statelor-membre că anume învățarea pe tot parcursul vieții trebuie să fie direcția comună de dezvoltare, care poate asigura o tranziție reușită spre societatea cunoașterii, considerând sistemele de educație și formare drept responsabile pentru promovarea și implementarea acestei concepții. Astfel, strategiile de punere în practică a conceptului „învățare pe tot parcursul vieții” asigură:

- constituirea unei societăți incluzive, care să ofere tuturor acces la învățare și în care educația și formarea să urmărească prioritar nevoile de formare ale persoanelor;
- adaptarea ofertei de educație și de formare, în așa manieră, încât aceștia să poată participa la acest proces și să-și planifice felul în care vor putea să combine învățarea cu munca și cu viața de familie;
- dobândirea unor standarde ridicate de educație și a unei formări de calitate în toate sectoarele, astfel încât cunoștințele și deprinderile să urmărească nevoile în continuă creștere ale pieței muncii;
- încurajarea participării active în toate sectoarele vieții publice, în special, în domeniile politic, sociopsihologic, în comunitatea din care fac parte persoanele, inclusiv în cea europeană.

Printre cele mai importante evenimente ale strategiei europene privind învățarea pe tot parcursul vieții se numără:

1. Memorandumul asupra Învățării Permanente (*A Memorandum on Lifelong Learning*).
2. Raportul OECD - „Educația permanentă pentru toți” (*Lifelong Learning for All*).
3. Cartea Albă UE - „Către societatea învățării” (*Towards the Learning Society*).
4. Raportul UNESCO - „Învățarea - comoara dinăuntru: Educație pentru secolul 21” (*Learning- the treasure within. Education for the 21<sup>st</sup> century*).
5. Programul de învățare pe tot parcursul vieții (*Lifelong Learning Programme*) pentru perioada 2007-2013.

În Republica Moldova, elaborarea strategiilor de educație/învățare pe tot parcursul vieții constituie o prioritate bazată pe cunoaștere, în care accentul la informații și cunoștințe de ultimă oră, împreună cu motivația și capacitatea de a folosi în mod inteligent resursele au devenit chei pentru stimularea ofertei pieței muncii, a competitivității și inserției sociale. Subliniind importanța învățării pe tot parcursul vieții a adulților pentru creșterea și dobândirea de competențe-cheie într-o societate în continuă schimbare, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020” (nr. 944, din 14 noiembrie 2014).

În acest context, pentru realizarea obiectivului „Determinarea particularităților percepției fenomenului „învățarea pe tot parcursul vieții” din cadrul proiectului „Epistemologia și praxeologia asistenței psihologice a învățării pe tot parcursul vieții”, în perioada aprilie-iulie 2015 a fost întreprins un studiu care a avut menirea de a determina particularitățile reprezentărilor sociale despre acest fenomen.

Metodologia cercetării a inclus elaborarea unui chestionar de către membrii sectorului Asistența Psi-

hologică în Educație, IȘE, în scopul determinării opiniei diferitelor categorii de persoane, referitor la perceperea fenomenului *învățarea pe tot parcursul vieții*. Cercetarea ne-a permis să depistăm opiniile/viziunile privind impactul, importanța, influența fenomenului „*învățarea pe tot parcursul vieții*”. De asemenea, ne-a permis să determinăm opinia referitor la rolul asistenței psihologice în procesul de învățare pe tot parcursul vieții.

Chestionarul a cuprins întrebări deschise și întrebări cu alegere multiplă cu una sau mai multe variante de răspuns, fiind aplicat pe un eșantion de 180 subiecți funcționari publici din mai multe instituții: ME, primăria mun. Chișinău, Consiliul Raional Criuleni, Direcția Asistență Socială și Protecție a Familiei, Direcția de Învățământ Criuleni, Inspectoratul fiscal Criuleni, Agenția teritorială de ocupare a forței de muncă Criuleni, Casa Națională de Asigurări Sociale Criuleni, Oficiul Stării Civile Criuleni, Ministerul Justiției, Ministerul Mediului, Academia de Administrare Publică, Agenția Națională de Integritate, Ministerul Finanțelor, Direcția Generală Educație, Tineret și Sport Criuleni, Academia de Științe a Moldovei, Ministerul Muncii, Ministerul Apărării, Ministerul Economiei, Departamentul Instituții Penitenciare, Agenția Relații Funciare și Cadastru, Serviciul Vamal al Republicii Moldova, Agenția Proprietăți Publice, Agenția de Intervenție și Plăți).

Dintre ei cu studii superioare – 66,1%, superioare incomplete – 23,3%, postuniversitare – 8,3%, medii de specialitate – 9,8%, nu au marcat nivelul studiilor, ci domeniul de activitate – 2,7%. Vârsta subiecților funcționari publici participanți la studiu variază, astfel 34,4% dintre subiecți au 30-39 ani; 32,7% subiecți sunt de 20-29 ani, 27,7% subiecți sunt de 40-49 ani, 13,3% subiecți – de 50-59 ani, 1,6 % subiecți sunt după 60 ani.

Analiza rezultatelor ne-a permis formularea unor concluzii și conturarea unor direcții de perspectivă privitor la problema studiată. Pentru început s-a propus subiecților să facă unele asocieri a expresiei *învățare pe tot parcursul vieții*. Rezultatele sunt următoarele: cei mai mulți subiecți funcționari publici (36,1%) au asociat expresia *învățare pe tot parcursul vieții* cu *învățarea*; 30,0% asociază cu *cunoștințele*; 29,4% – cu dezvoltarea profesională; 25,0% – cu comunicarea; 20,5% – cu informarea; 16,1% – cu dezvoltarea profesională; 12,2% – cu cursurile de perfecționare; 10,5% cu experiența; 10,5% – cu colaborarea. Un procentaj mai mic de subiecți asociază *învățarea pe tot parcursul vieții* cu: abilitatea, schimbarea, cariera, înțelepciunea, profesionalismul, perfecțiunea, inițiativa, cercetarea încrederea în sine, motivarea. N-au răspuns circa 3,8% dintre subiecți.

Rezultatele privitor la viziunea subiecților despre fenomenul *învățarea pe tot parcursul vieții* ne demonstrează că 41,6% subiecți sunt de părere că acest fenomen reprezintă procesul de cunoaștere a fenomenelor care ne ajută la dezvoltarea profesională, 12,7% subiecți și 12,2% subiecți sunt de părere că acest fenomen reprezintă dezvoltarea continuă a propriei personalități și acumularea experiențelor în condițiile dezvoltării societății; 8,3% sunt de părere că *învățarea pe tot parcursul vieții* reprezintă reflecția critică asupra experienței personale, autoperfecționarea, 7,7% subiecți o văd ca asimilare de informație și aplicarea ei în viață; 7,2% subiecți sunt de părere că acest fenomen este ca un proces de avansare în gândire și comportamentul omului. În viziunea a 5,5% subiecți fenomenul dat este privit ca explorare a lucrurilor noi, atingerea scopurilor prin intermediul studiilor, perfecționarea comunicării, dezvoltarea capacității și calității personale, iar în viziunea a 3,3% subiecți – capacitatea de a tinde spre ceva mai bun, un procentaj mai mic de subiecți – de la 2,7% până la 1,1% – sunt de părere că *învățarea pe tot parcursul vieții* reprezintă: dezvoltare permanentă din punct de vedere profesional, acumulare de noi deprinderi și experiențe în diferite domenii, studiu individual, descoperire, modernizare, depășirea obstacolelor, actualizare continuă. Din numărul total de subiecți n-au răspuns circa 9,4% subiecți.

Analizând răspunsurile subiecților referitor la semnificația *învățării pe tot parcursul vieții* pentru societate (tabelul 1) putem evidenția următoarele: 22,7% subiecți au constatat că acest concept semnifică o societate dezvoltată, cu valori înalte, bine definite; 15,0% subiecți – factorul progresului, eficienței; 11,1% subiecți – menținerea și îmbunătățirea calității vieții; 10,0% subiecți – dezvoltarea profesională; 7,7% subiecți – reînnoirea sau acumularea noilor idei pe parcursul vieții și trecerea societății la un alt nivel de dezvoltare, mai avansat (social și economic). Un număr mai mic de subiecți (3,8%, 1,6%, 0,5%) evidențiază următoarele: îmbunătățirea relațiilor sociale, limitarea la conceptul școală, competențe valoroase pentru asigurarea integrării persoanelor cu dezabilități. Circa 10,5% subiecți n-au putut explica semnificația fenomenului *învățare pe tot parcursul vieții*.

O bună parte dintre subiecți (33,3%) sunt de părere că în cadrul procesului de *învățare pe tot parcursul vieții* pot fi dezvoltate așa capacități ca: intelectualitatea, acumularea de noi abilități de muncă; 21,1% subiecți consideră că pot fi dezvoltate capacități oratorice, de comunicare; 10,5% subiecți – capacități de autoapreciere; 8,8% subiecți – responsabilitate; 7,7% subiecți – capacitatea de colaborare; 6,6% subiecți – autodezvoltare; 3,8% subiecți – capacitatea de a lua decizii corecte; 2,7% subiecți – încredere în sine; 2,2% subiecți – profesionalism, 1,1% subiecți – adaptare socială, relații interumane, 6,6% subiecți n-au răspuns.

Majoritatea subiecților sunt de părere că la procesul de *învățare pe tot parcursul vieții* pot participa: societatea (53,3%), orice persoană motivată să cunoască (22,2%).

În opinia funcționarilor publici, *motivul* ce-i face să participe la procesul *învățare pe tot parcursul vieții* este: necesitatea de a se dezvolta permanent, de a-și spori nivelul de profesionalism (41,1%), de a se dezvolta ca personalitate (18,3%), de a răspunde necesităților, cerințelor societății (15,5%), pentru a deveni mai inteligenți, mai înțelepți (10,5%), a fi la curent cu tot ce este nou, autodezvoltare (8,3%), menținerea și îmbunătățirea calității vieții (6,1%), salariul, funcția (5,0%), avansarea în carieră (2,7%), soluții pentru probleme profesionale și pentru a comunica cu diferite persoane (1,6%). Dar 0,5% dintre subiecți au răspuns că nu sunt motivați cu nimic și 0,5% subiecți sunt motivați prin necesitatea de a fi în centrul atenției.

De asemenea, s-a constatat că, în opinia subiecților, impactul învățării pe tot parcursul vieții asupra activității profesionale în calitate de funcționar public este pozitiv (53,8%), 26,1% subiecți consideră că se dezvoltă abilități profesionale dezvoltate, 6,6% subiecți consideră că contribuie la dezvoltare personală, 5,0% subiecți - progres profesional, avansare în post, 2,7% subiecți – suport real pentru luarea deciziilor corecte, 1,6% subiecți îmbunătățirea relațiilor socioumane. Din numărul total de subiecți 3,3% sunt de părere că fenomenul acesta n-are niciun impact, 1,6% subiecți consideră că are un impact negativ, iar 3,3% subiecți - n-au dat nici un răspuns.

O analiză detaliată a timpului acordat în mod constant pentru pregătirea profesională scoate în evidență faptul că 20,0% și 13,8% funcționari publici alocă pentru învățarea pe tot parcursul vieții din timpul de lucru, cel mult, circa 30% și 20%; 10,0% funcționari publici alocă 40% din timpul de lucru; 6,1% funcționari publici alocă 50% din timpul de lucru; 7,7% funcționari alocă 70% din timpul de lucru; 7,2% funcționari publici alocă circa 80% din timpul de lucru; 3,3% funcționari publici alocă 90% din timpul de muncă; alții (8,3%) alocă doar 10% din timpul de lucru și numai 6,1% funcționari publici alocă 100% din timpul de lucru pentru învățarea pe tot parcursul vieții. Deci putem spune că printre funcționarii publici doar un număr mic de persoane alocă 100%-80% din timpul de lucru acestui fenomen, în majoritatea cazurilor timpul acordat este mic.

Datele colectate ne demonstrează că subiecții chestionați consideră necesară asistarea de către psiholog a persoanelor în diverse momente ale învățării pe tot parcursul vieții. 30,0% funcționari publici consideră că psihologul le-ar ajuta să depășească barierele și dificultățile personale; 23,8% funcționari publici sunt de părere că nu toate persoanele dispun de rezistență în diferite circumstanțe; 10,0% funcționari publici au nevoie de psiholog pentru a se integra în comunitate; 9,4% funcționari publici consideră că cu ajutorul psihologului ar căpăta stabilitate psihică și emoțională, încredere în sine; 6,6% funcționari publici au nevoie pentru susținere și motivare; 6,1% funcționari publici – pentru a fi înțeleși în colectiv. 3,3% funcționari publici – pentru a găsi căi de soluționare a problemelor.

Referitor la barierele, ce pot apărea în procesul de învățare pe tot parcursul vieții, funcționarii publici au identificat următoarele bariere: 78,8% – financiare; 53,3% au indicat barierele materiale; 52,7% funcționari – sociale; 48,3% funcționari indică barierele psihologice; 6,1% au numit barierele familiare, lipsa de timp; n-au răspuns 6,1% din numărul total de funcționari publici.

Subiecții au fost rugați să indice în ce măsură *învățarea pe tot parcursul vieții* la moment ar satisface nevoile de formare profesională și dezvoltare personală.

Astfel, 19,4% funcționari publici consideră că *învățarea pe tot parcursul vieții* satisface nevoile de formare profesională și dezvoltare personală în 100%; 37,2% respondenți consideră că *învățarea pe tot parcursul vieții* satisface nevoile de formare profesională și dezvoltare personală doar 75,0%; 32,7% consideră că *învățarea pe tot parcursul vieții* satisface nevoile de formare profesională și dezvoltare personală doar 50,0%; 16,6% – doar 25%.

Dar totuși respondenții consideră că unele nevoi de dezvoltare profesională rămân totuși neacoperite. Astfel, 12,2% consideră că rămân neacoperite cunoașterea noilor tendințe în domeniul profesional;

11,1% consideră că rămân neacoperite nevoile financiare și materiale; 8,8% – gestionarea timpului; 8,3% – practicile de interacționare; 7,7% – calitatea transmiterii informației; 2,2% consideră că nicio nevoie nu este acoperită; 1,6% consideră elaborarea unui proiect și managementul acestuia; 1,1% – cunoașterea psihologiei. N-au răspuns 20,3% din respondenți.

De asemenea, subiecții intervievați consideră că la nivel *național*, pentru a facilita *învățarea pe tot parcursul vieții* în domeniul în care activează, trebuie organizate sistematic cursuri de formare profesională (21,6% subiecți); 15,5% sunt de părere ca salariul să fie motivat; 6,1% consideră că este necesar un program de formare stabil motivațional, accesibil de instruire; 12,7% consideră că persoanele trebuie să aibă acces la instruire, iar 16,6% consideră că este necesară reformă în domeniul formare .

La nivel *raional*, 32,1% subiecți consideră că sunt necesare seminare, training-uri; 16,6% sunt de părere că *învățarea* trebuie să fie direcționată pe diverse domenii după necesități; 8,3% consideră că este necesară susținerea materială; 3,8% sunt de părere că toți cei ce participă la formare trebuie să aibă șanse egale și accesibilitate la *învățare*; 13,8% – n-au răspuns.

La nivel *comunitar*, 26,1% dintre funcționarii publici n-au știut ce să răspundă; 15,5% consideră că sunt necesare ședințe de lucru, training-uri; 8,3% subiecți – că comunitatea trebuie să fie responsabilă; 6,6% sunt de părere că persoanele trebuie să fie informate despre surse și posibilități.

La nivel *instituțional*, 14,4% funcționari publici consideră că trebuie atrasă o atenție sporită necesităților de dezvoltare ale fiecărei persoane și motivarea acestora; 11,6% consideră că trebuie organizate mai multe cursuri de perfecționare și de a motiva persoanele financiar; 8,8% sunt de părere că ar trebui să existe un schimb de experiență cu profesioniștii în domeniu și doar un procent mic consideră că trebuie să existe o relaționare pozitivă, să scadă gradul de corupție, să se învețe a-și planifica timpul pentru *învățare* etc.; n-au răspuns 15,5% din respondenți.

Totodată, ne-a interesat opiniile funcționarilor publici referitor la frecvența reînnoirii cunoștințelor unui profesionist. Astfel, mai mult de jumătate din respondenți sunt de părere că un profesionist trebuie să-și reînnoiască competențele în fiecare an; 26,1% consideră că – la fiecare trei ani; 13,8% – la fiecare 5 ani și doar un procent mic de respondenți (1,6%) consideră că un profesionist are nevoie să-și reînnoiască cunoștințele la fiecare șapte ani. Cu toate acestea, un procent mic de respondenți (1,6% și 1,1%) n-au răspuns sau consideră că nu este nevoie de reînnoirea competențelor. În opinia respondenților, funcționarii publici, în procesul *învățării pe tot parcursul vieții*, ar putea apărea un șir de probleme printre care: lipsa resurselor financiare (31,6%); timpul limitat (25,5%); problemele personale, indiferența (16,1%); problemele de sănătate (15,0%); problemele familiare (13,3%); problemele psihologice (8,8%); problemele sociale (8,8%); lipsa profesionalismului (4,4%); lipsa surselor bibliografice (2,7%); *învățarea* nu corespunde necesităților (1,6%). Unii subiecți (2,2%) nu cred că apar probleme în procesul *învățării*, alții (2,2%) nu știu, iar 8,8% n-au răspuns. 37,2% din subiecți consideră că actuala modalitate de organizare și desfășurare a *învățării pe tot parcursul vieții* corespunde nevoilor specialiștilor doar parțial; 25,5% subiecți consideră că corespunde la 100%; 21,2% subiecți consideră că nu corespunde; 27,2% subiecți n-au răspuns.

Respondenții-funcționari publici ne-au oferit și unele sugestii privitor la promovarea *învățării pe tot parcursul vieții*: de stimulat schimbul de experiență cu alte sisteme (16,1%); programele de instruire să fie diversificate și accesibile (7,7%); de mărit volumul de instruirii pentru dezvoltarea profesională (6,6%); a implementa în cadrul diferitelor instituții ideea de *învățare* (5,5%); promovarea instruirii profesionale în instituțiile internaționale (5,0%); din motiv că după finalizarea studiilor tinerii nu sunt specialiști calificați, este necesar de a modifica procesul de *învățământ* (4,6%); a motiva în continuu membrii societății de a *învăța pe tot parcursul vieții* (3,3%).

Analiza rezultatelor ne-a permis să facem următoarele **concluzii**:

- funcționarii publici manifestă interes față de procesul de *învățare pe tot parcursul vieții*;
- conceptul *învățare pe tot parcursul vieții* semnifică pentru ei o societate dezvoltată, cu valori înalte, bine definite;
- motivul de bază ce-i face să participe la procesul *învățare pe tot parcursul vieții* este: necesitatea de a se dezvolta permanent, de a-și spori nivelul de profesionalism;
- este necesară asistarea de către psiholog a persoanelor în diverse momente ale *învățării pe tot parcursul vieții* ce i-ar ajuta pentru înțelegerea mai bună a unor situații, la luarea deciziilor la conștientizarea barierelor și stereotipurilor;

- unele nevoi de dezvoltare personală și profesională rămân neacoperite, acestea fiind: *cunoașterea noilor tendințe în domeniul profesional, nevoile financiare și materiale, gestionarea timpului, practicile de interacționare*;

- în procesul *învățării pe tot parcursul vieții* subiecții au scos în evidență unele probleme: *lipsa resurselor financiare, problemele psihologice, timpul limitat, problemele de sănătate, lipsa motivației*.

Datele obținute ne demonstrează încă o dată, că *învățarea pe tot parcursul vieții* este importantă și actuală. De aceea, pentru a contribui la promovarea obiectivului Strategiei 2020 privitor la acest fenomen, propunem: diseminarea informației referitor la fenomenul *învățarea pe tot parcursul vieții* în rândul populației; organizarea asistenței psihologice a tuturor persoanelor din perspectiva *învățării pe tot parcursul vieții*; organizarea unui sistem de instruire profesională diversificat și accesibil pentru toți; elaborarea unor elemente care își propun să motiveze persoanele să învețe și să asigure transferul controlului asupra învățării către adulți prin facilitarea accesului la noi resurse, prin asigurarea participării sporite și prin demonstrarea dimensiunii de incluziune socială; acordarea de subvenții de funcționare pentru a acoperi anumite cheltuieli de funcționare și administrative ale instituțiilor și asociațiilor care își desfășoară activitatea în domeniul vizat de programul de învățare continuă.

### BIBLIOGRAFIE

1. Callo Tatiana, Cuznețov Larisa, Hadîrcă Maria, Afanas Aliona. Concepția învățării pe tot parcursul vieții. IȘE, Chișinău, 2012.

2. Oportunități de creștere a accesului și participării angajaților la programe de formare profesională continuă./ Rezumatul tezei de doctorat, Ioana – Loredana Cîrstea, Universitatea din București, Facultatea de Psihologie și Științele Educației, Domeniul Științe ale Educației, 2011.

3. Strategia de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația-2020” (nr. 944 din 14 noiembrie 2014).

4. Jurgita Balaisiene, Petra Beck. Motivarea adulților pentru participare susținută în procese de învățare pe tot parcursul vieții, Metodologii de formare și tehnici de învățare în educația adulților – colecție de bune practici. Editura: Consorțiul Internațional Lectura și Scrierea pentru Dezvoltarea Gândirii Critice, str. Luceafărului, 6/22, 400343, Cluj-Napoca, România, <[www.rwctic.org](http://www.rwctic.org)>.

## DE LA CONFLICT DE INTERESE LA CORUPȚIE

**Adrian DUPU,**  
*expert, Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei*

### SUMMARY

*The conflict of interests itself is not a crime and, when treated properly, it can be eliminated without harm. On the other hand, a conflict of interests untreated leads in most cases to acts of corruption. This paper aims to describe the connection between conflict of interests and corruption and to show that the line between them is very fine, and therefore, not treating a conflict of interests adequate could have major implications and legal consequences.*

O caracteristică a societății moderne este că o persoană poate avea mai multe roluri în societate în același timp. Cei care dețin o poziție oficială, parlamentari, miniștri, funcționari publici etc. – au și alte responsabilități: sunt membri ai unei familii, oameni de afaceri, lideri religioși și lista poate continua. Oamenii își pot schimba rolurile pe parcursul unei zile, săptămâni sau în ani. Ce este adecvat sau chiar necesar în exercitarea unui rol poate fi inadecvat sau ilegal în altele. Funcțiile publice pot necesita un nivel de obiectivitate, imparțialitate și transparență care nu este impus în viața privată [1].

Conflictul de interese apare atunci când o persoană amestecă rolurile sale promovând interesele personale în timp ce activează ca și funcționar public sau demnitar ales.

Conflictul de interese este definit de OCDE drept un conflict între datoria unui funcționar public și interesul său privat, în care interesul privat ar putea influența în mod necorespunzător îndeplinirea sarcinilor și responsabilităților sale oficiale [2].

În general vorbind, se poate găsi o definiție similară în legislația privitoare la conflictul de interese din majoritatea țărilor. Cu toate că formularea poate varia, conceptul general este destul de larg recunoscut.

Conflictele de interese acoperă o gamă largă de situații. Ambele părți ale acestei sintagme trebuie analizate separat. Andrew Stark susține că noțiunea de „conflict” a evoluat de la un accent pus pe conflictele subiective din înțelegerea funcționarilor la percepția că un conflict ar putea exista cu o anumită probabilitate [3]. În același timp, noțiunea de „interes” a evoluat de la interesele financiare obiective pentru a include interese subiective legate de chestiuni ideologice, personale, economice și politice.

Uneori, interesul privat și cel public coincid. De exemplu, un primar care are o afacere privată, are interesul ca orașul să prospere economic și, astfel, și afacerea sa să înflorească. Este însă foarte greu ca persoana în cauză să rămână imparțială, iar aceasta va fi tentată să acorde contracte din bani publici către firma sa [4].

Dacă în ceea ce privește conflictul de interese, definiția sa este relativ unanim acceptată, nu la fel putem vorbi despre corupție.

În timp ce definiția cea mai utilizată a corupției este abuzul de putere publică pentru câștiguri private [5], este dificil de dat o definiție anume deoarece aceasta diferă de la o țară la alta și de la o cultură la alta. De exemplu, ce poate fi definit ca și corupție într-o țară, poate lua forma juridică de lobby sau de sprijinire a campaniei publice în altele [6].

Tanzi [7] scoate în evidență cel mai bine complexitatea definirii corupției, concluzionând că, „asemeni unui elefant, chiar dacă este dificil de descris, în general, nu este dificil de recunoscut atunci când este observată.”

Pornind de la cele două definiții, cea a conflictului de interese și cea a corupției, vedem de ce acestea două sunt strâns legate între ele. În timp ce în cazul conflictului de interese un funcționar public este în măsură de a putea folosi poziția sa în scopuri private, în cazul corupției funcționarul public folosește poziția sa pentru un câștig personal. Prin urmare, Paul Catchick (2014) argumentează că în timp ce un conflict de interese nu duce întotdeauna la corupție, un act de corupție implică mereu un conflict de interese.

De exemplu, acceptarea mitei este un act de corupție. Cel care acceptă mita pune câștigul său per-



sonal, reprezentat de mită, asupra nevoii de a acționa în interesul funcției. Așadar, este un conflict între interesul său personal și cel al funcției care duce la corupție. Actele de corupție, ca răspuns la șantaj sau extorcare, sunt similare. O persoană care este șantajată să comită un act de corupție pune interesul personal, de exemplu, de a-și menține reputația deasupra îndatoririlor sale cu care a fost încredințat. Motivațiile sunt diferite, dar ideea în sine e că actul de corupție apare atunci când persoana pune interesele sale private deasupra responsabilităților oficiale.

Pe lângă conflictul de interese real, mai există cel potențial și cel perceput. Conflictul de interese potențial este acea situație când nu există un conflict real, dar posibilitatea apariției unuia în viitor este în mod rezonabil previzibilă. Conflictul de interese perceput este atunci când, deși nu există un conflict real, o terță parte poate crede, în mod rezonabil, că există unul. Deși nu există un conflict în sine, percepția poate fi dăunătoare pentru reputația celor implicați. De asemenea, de exemplu, în cazul unei licitații publice, percepția poate avea și un impact financiar negativ, în sensul că anumite firme nu vor participa, considerând șansele lor inegale.

Principala dificultate apare în lipsa unui concept bine definit al interesului public în cazul democrațiilor reprezentative. Votarea unui ales național sau local ar presupune că acesta va urma cea mai benefică politică pentru cetățeni. În practică însă orice decizie politică va fi profitabilă pentru alții și costisitoare pentru ceilalți. Din acest motiv nu se poate argumenta că orice acțiune împotriva interesului public este un act de corupție [4].

Mita, șantajul și fraudă sunt exemple de cazuri ușoare. Îmbogățirea în detrimentul contribuabililor și a cetățenilor este în mod clar împotriva interesului public. Există întotdeauna o opțiune superioară bazată pe noncorupție, care ar putea fi benefică pentru toată lumea, cu excepția celor implicați în afacere coruptă [8].

În cazul aleșilor în funcții publice conflictul de interese poate genera nu doar un câștig material, ci acesta poate fi influențat în deciziile sale de interesul electoral. Această situație este discutabilă, nefiind automat o decizie coruptă, ci putând fi percepută ca oportunism politic.

Totodată, în cazurile în care alesul este, de asemenea, dependent de grupul de a cărui suport a beneficiat - cum ar fi de sprijin din partea unui partid politic - există, de asemenea, riscul unui conflict. În cazul în care deciziile luate sunt în favoarea partidului și împotriva normelor în vigoare, atunci acest lucru constituie corupție, pentru că funcționarul și partidul său au un interes comun, chiar dacă nu este un câștig direct al celui dintâi. Dacă ar fi să considerăm, de asemenea, clientelismul, nu este nevoie să fie avantaje personale oficialului pentru a exista un act de corupție [9].

Tabelul 1 prezintă o listă de posibile situații de conflict de interese și tipul de corupție la care pot conduce, fără a fi însă exhaustiv.

Tabelul 1

### Conflict de interese - Corupție

<i>Situația de conflict de interese</i>	<i>Tipul de corupție</i>
Avantaj personal	Mita
Relații familiale	Nepotism
Relații de prietenie	Camaraderie
Politica de partid	Clientelism politic

Pe scurt, conflictul de interese creează, în principal, o problemă atunci când câștigurile economice personale sunt în contradicție cu responsabilitatea unei persoane ce are calitatea de funcționar public. De asemenea, poate exista un conflict atunci când funcționarul ia decizii în favoarea unui partid politic, o circumscripție geografică sau un grup de interese, fie cu caracter economic sau social/ideologic de care aparține [4].

Definițiile, semnificațiile și ramificațiile conflictului de interese, în special, într-un mediu globalizat sau multicultural, pot fi confuze. O soluție este ca cei care se află într-o poziție oficială să se asigure că sunt capabili să înțeleagă și să recunoască toate tipurile de conflicte de interese și că sunt informați cu privire la procedurile de gestionare a unui astfel de conflict.

Ideal ar fi să existe un mediu în care funcționarii publici sunt încurajați să declare orice conflict – real, perceput sau potențial – superiorilor, astfel încât conflictul va putea fi tratat în mod corespunzător, iar în caz de incertitudine – să caute consiliere.

Simplul act de a avea un conflict de interese nu este în mod necesar nepotrivit sau chiar, în unele cazuri, nu poate fi evitat. La urma urmei, un funcționar nu poate fi vinovat că are relații familiale sau de afaceri cu o firmă cu care instituția poate intra în relații contractuale. Ceea ce este important este modul în care funcționarii publici și instituțiile se raportează la conflictele de interese. Este felul de raportare, mai degrabă decât conflictul propriu-zis, care determină dacă funcționarul a acționat cu integritate [10].

Într-un climat al sectorului public foarte schimbător, conflictele de interese vor reprezenta întotdeauna o îngrijorare. O abordare prea strictă pentru a controla și preveni exercitarea intereselor private poate intra în conflict cu alte drepturi sau pot fi imposibil de pus în practică. De asemenea, o astfel de abordare poate descuraja unii oameni să mai fie interesați de funcții publice. Prin urmare, legiuitorii ar trebui să încerce să găsească un echilibru, prin identificarea riscurilor pentru integritatea organizațiilor publice și a funcționarilor publici, interzicerea formelor inacceptabile de conflict și gestionarea situațiilor de conflict în mod corespunzător [2].

Totodată, ar trebui pus accentul pe conștientizarea funcționarilor publici asupra incidenței unor astfel de conflicte, asigurarea unor proceduri eficiente pentru identificarea, gestionarea și tratarea corespunzătoare a situațiilor de conflict de interese.

### BIBLIOGRAFIE

1. Arellano D., Zamudio L. (2011). Organizational and Institutional Dilemmas in Minimizing Conflicts of Interests in a Democracy: Canada, the United States, and Mexico./ In: I. E. Sandoval (ed.) Contemporary Debates on Corruption & Transparency: Rethinking State, Market and Society, Washington, DC: IBRD, The World Bank, 401-422.
2. OECD (2005). OECD Managing Conflict of Interest in the public sector. A toolkit, OECD Publishing.
3. Stark A. (2011). Conflict of Interest Legislation in the United States & Canada: Lessons from the North American Experience./ In: I. E. Sandoval (ed.) Contemporary Debates on Corruption & Transparency: Rethinking State, Market and Society, Washington, DC: IBRD, The World Bank, 391-399.
4. Rose-Ackerman S. (2014). Corruption and conflicts of interest./ In: J.-B. Aubey, E. Breen, & T. Perroud (eds.) Corruption and conflict of interests. A comparative law approach./ Cheltenham, UK: Edward Elgar, 3-15.
5. Cuervo-Cazurra A. (2006). Who cares about Corruption?/ „Journal of International Business Studies,” 37 (6), 807-822.
6. Luo Y. (2005). An organizational Perspective of Corruption./ „Managements and Organization Review,” no. 1 (1), 119-154.
7. Tanzi V. (1998). Corruption around the world: Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Working Paper.
8. Rose-Ackerman S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
9. Fisman R. (2001). Estimating the Value of Political Connections./ „American Economic Review,” no. 91, 1095-1102.
10. Catchick P. (2014). Conflict of Interests: gateway to corruption./ ACFE European Fraud Conference, Research Paper.
11. Collins J. D., Uhlenbruck K., Rodriguez P. (2009). Why Firms Engage in Corruption: A Top Management Perspective./ „Journal of Business Ethics,” no. 87, 89-108.
12. Mauro P. (1998). Corruption: Causes, Consequences, and Agenda for Future Research./ „Finance and Development,” no. 35 (1), 11-14.
13. Schleifer A., Vishny R. (1993). Corruption./ „The Quarterly Journal of Economics,” no. 108, 599-617.

# DEZVOLTAREA CAPACITĂȚII DE VALORIFICARE A POTENȚIALULUI LOCAL ÎN REPUBLICA MOLDOVA. TENDINȚE ACTUALE

**Oxana PAIERELE,**  
*șef Direcție relații internaționale și atragerea investițiilor,*  
*Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor al Republicii Moldova*

## SUMMARY

*Considering the important role that local authorities play in local development and service delivery to the people it is crucial to build capacities in the local government sector for a more efficient activity. If previously it was sufficient to implement the existing law, now it is also very important to support a comprehensive human skills development, to attract more investments, as well as enhance civic participation mechanisms in the local government sector.*

*When talking about capacity building of local public authorities (LPAs), it should be taken into account also Moldova's commitments as expressed in the association agreement with the EU signed in 2014. It should be explored new ways to become or to remain competitive and to overcome the challenges LPAs face, such as an ageing population, poor levels of service provision, or a lack of employment opportunities.*

Se consideră că dezvoltarea locală este determinată nu doar de intervenția statului sau modalitatea de coordonare a anumitor politici de dezvoltare economică de la nivel central, ci și de modul în care autoritățile locale își valorifică potențialul de dezvoltare. În încercarea de diversificare a resurselor financiare destinate dezvoltării localităților, trebuie folosite inclusiv abilitățile de comunicator (specialist PR), negociator/diplomat (în ceea ce privește inițierea acordurilor și parteneriatelor public-private), pe lângă recomandata calitate de bun manager (care înlocuiește în ultima perioadă popularul calificativ „gospodar” pentru aleșii locali). În realizarea obiectivului de dezvoltare a localităților trebuie utilizate toate resursele disponibile locale și implicarea factorilor de decizie în parteneriat cu societatea civilă, antreprenorii prezenți în localitate/regiune.

În condițiile în care Republica Moldova și-a exprimat clar opțiunea europeană, Acordul de Asociere cu UE fiind semnat în 2014 [3], administrația publică locală trebuie să se adapteze și pe lângă obiectivele generale de management și asigurare a serviciilor publice locale [1, art. 6], trebuie să faciliteze dezvoltarea social-economică prin valorificarea potențialului local și utilizarea tuturor instrumentelor (financiare) accesibile. Prin reforma APL și descentralizarea [2] pentru a răspunde cât mai eficient contextului socioeconomic existent, administrația publică trebuie să-și concentreze esența misiunii sale clasice, de punere în aplicare a legii și de furnizare de servicii publice, spre o abordare modernă și inovatoare, axată pe facilitarea dezvoltării socioeconomice a țării, sporirea implicării societății civile în implementarea inițiativelor locale, atragerea investițiilor și promovarea reglementărilor de calitate.

Activitatea din economia socială ar putea deveni mai atractivă prin crearea unor stimulente corespunzătoare pentru promovarea inovării sociale și a investițiilor în sectorul social. Conform modelului român, detaliat în Strategia pentru consolidarea administrației publice 2014-2020 [4], trebuie să se transfere atribuții, în special, în dezvoltarea economică. O dezvoltare uniformă a administrației publice presupune atât o dezvoltare a administrației centrale dar și o consolidare a instituțiilor locale. Asociațiile autorităților publice locale trebuie să devină instrumente eficiente în implementarea unor proiecte comune în favoarea localităților și doar prin consolidarea eforturilor pot deveni un partener de dialog al autorităților publice centrale pentru susținerea intereselor locale.

Atragerea fondurilor europene în perioada de programare 2014-2020 (și, desigur, nelimitarea doar la aceste programe, ci atragerea finanțării în general) trebuie să fie printre prioritățile administrației publice locale din Republica Moldova, pe lângă alte subiecte importante, precum alocarea resurselor financiare către administrația publică locală, realizarea achizițiilor publice, organizarea și funcționarea serviciilor publice.

Din păcate, structurile asociative ale administrației publice locale nu sunt dezvoltate în țară decât la necesitate, când se solicită în cadrul programelor europene sau de către alți parteneri de dezvoltare. Astfel, prin

anumite proceduri administrative și condiții de eligibilitate, se contribuie indirect la promovarea parteneriatelor. Respectiv, autoritățile locale interesate se conformează și în dorința de a accesa noi fonduri „se aliază” în formule cu autorități locale din Republica Moldova, autorități locale din alte țări (din Parteneriatul Estic sau UE), autorități locale – organizații nonguvernamentale sau grupuri de inițiativă (conform cerințelor din ghidurile de aplicare a diverselor fonduri), autorități locale – agenți economici/instituții de cercetare (pentru parteneriatele public-private sau proiectele inovatoare).

În actualele tendințe de interacțiune și comunicare în limitele hotarelor țării, dar și în exterior, sunt necesare noi sisteme de reprezentare și participare: nu doar pentru a oferi noi forme de acces la informație, dar și pentru a promova o implicare sporită a grupurilor de cetățeni activi/grupuri de inițiativă, precum și pentru sprijinirea democrației locale și consolidarea comunităților. Aceste acțiuni, în timp, vor contribui la implicarea autentică a locuitorilor în dezvoltarea ulterioară a comunității (de menționat factorul timpului într-o societate în care administrația era unica responsabilă de planificarea și buna gestionare a tuturor activităților).

Poziția Consiliului Europei privind dezvoltarea capacităților locale [5, p. 22] este că „dezvoltarea administrației locale eficiente, democratice începe cu o înțelegere clară a valorii democrației locale. O administrație publică locală puternică nu este o amenințare la adresa guvernului central. Acest fapt, mai degrabă consolidează administrația centrală permițând oamenilor să se implice mai mult în procesul guvernării și prin furnizarea de servicii publice locale mai eficiente. Acesta permite guvernului central să se concentreze asupra priorităților sale, în timp ce autoritățile locale trebuie să se concentreze pe ceea ce fac ei cel mai bine.” Este important de menționat că autoritățile locale nu sunt singurele părți interesate în dezvoltarea capacităților. Guvernul însuși dorește ca administrația locală să fie eficientă, eficace, accesibilă populației din regiuni și, desigur, responsabilă financiar. ONG-urile și companiile private pot colabora cu autoritățile locale în acest sens, inclusiv pentru a furniza servicii în comun sau pentru fortificarea capacităților (instruire și suport informațional sau procedural prin delegarea anumitor atribuții/servicii). Donatorii/partenerii străini au oferit și vor continua să ofere suport semnificativ pentru dezvoltarea administrației locale. Alte organizații/instituții furnizează servicii de formare academică relevantă sau alte tipuri de suport în dezvoltarea capacităților. Beneficiarii serviciilor publice locale și organizațiile locale doresc ca serviciile publice să fie gestionate și livrate de către personal competent. Prin urmare, ar trebui să existe responsabilitatea pentru „investiția în capacități”, respectiv responsabilitatea pentru adaptarea la necesitățile locuitorilor și la tendințele actuale.

Tendențele actuale care determină reformatarea dezvoltării capacității la nivelul autorităților publice locale în Republica Moldova sunt:

1. Participarea în cadrul programelor de cooperare transfrontalieră și transnațională, generalizând cerințele de participare în cadrul acestor programe, autoritățile locale trebuie să respecte condițiile de cofinanțare, parteneriat cu autorități/instituții din alte țări participante la programe, considerarea impactului transfrontalier sau transnațional al proiectelor dezvoltate.

2. Participarea la implementarea macrostrategiilor (Strategia Mării Negre, Strategia UE pentru regiunea Dunării) determină necesitatea implicării în procesul consultativ, dar și la implementarea prevederilor strategice care la nivelul țărilor-membre ale UE sunt asigurate, inclusiv prin resursele din bugetele naționale, fondurile regionale sau, eventual, de preaderare. Republicii Moldova îi revin resursele disponibile în cadrul programelor transnaționale și transfrontaliere pentru implementarea unor inițiative comune.

Cooperarea regională prin „Sinergia Mării Negre” și în perspectivă Strategia Mării Negre, este o inițiativă lansată de UE pentru a încuraja cooperarea regională cu și între țările care au ieșire la Marea Neagră. Ea a fost concepută sub forma unui cadru flexibil, care să asigure o mai mare coerență și să faciliteze furnizarea de orientări și o abordare mai integrată. [7, 8] Strategia UE pentru regiunea Dunării (SUERD) este un mecanism comunitar de cooperare a statelor din bazinul Dunării, destinat dezvoltării economice și sociale a macrorégiunii dunărene, prin consolidarea implementării în regiune a politicilor și legislației UE. La Strategia Dunării participă paisprezece state: nouă state-membre UE (Austria, România, Bulgaria, Cehia, Croația, Germania – ca stat federal, precum și prin landurile Baden-Württemberg și Bavaria – Slovacia, Slovenia și Ungaria) și cinci state care nu sunt membre UE (Bosnia-Herțegovina, Muntenegru, Serbia, Republica Moldova și Ucraina). [9, 10]

3. Grupurile de Acțiune Locală, implementate în statele europene (GAL) – prin aceste grupuri se promovează un nou mod de planificare a dezvoltării regionale. Abordarea teritorială (inițiativele de dezvoltare fiind

colectate și dezvoltate într-o anumită localitate) se completează cu implicarea directă și schimbul de informații la toate nivelurile (orizontal și vertical). Respectiv, se lucrează împreună cu actorii locali la concepte de dezvoltare individualizate pentru localitate/regiune, se utilizează în comun know-how-ul, se creează rețele între diferiți actori și se încearcă promovarea economiei rurale. Aceste grupuri de acțiune locale sunt dezvoltate în UE începând cu anul 1991, în cadrul Programului european de dezvoltare a mediului rural Leader, scopul căruia este cooperarea între diversele sectoare și actori economici, sociali, culturali și de mediu. [6]

Luând în considerație cele menționate și faptul că de cele mai dese ori anumite capacități sunt preluate sau dezvoltate indirect, în procesul de participare la anumite inițiative sau strategii internaționale și macro-regionale, totuși trebuie să recunoaștem că pe termen lung programele de instruire pentru autoritățile locale trebuie să fie finanțate de administrația publică centrală și cea locală. Pe termen mediu și reieșind din resursele limitate, este necesar și suportul din surse externe. Totodată, autoritățile locale trebuie să-și dezvolte capacitatea de a identifica sursele locale de finanțare pentru a sprijini propriile sale necesități de formare cât mai mult posibil. O opțiune des utilizată este includerea componentei de instruire și formare de capacități în conceptele de proiecte locale sau regionale promovate către diverși parteneri. De obicei, această activitate demonstrează interesul în durabilitatea (sustenabilitatea) proiectului, indiferent de faptul dacă acesta este infrastructural. O altă opțiune este învățarea din bunele practici, în acest sens fiind promovate acțiunile de schimb de experiență în țară și în afara hotarelor sale. Vizitele de studiu pot fi planificate și organizate în așa fel încât componenta de instruire să fie inclusă.

**Concluzionând**, menționăm că factorii determinanți ai reformării administrației publice locale în Republica Moldova și, respectiv, determinanți în tendințele de dezvoltare a capacităților funcționarilor, aleșilor locali sunt în mare parte de ordin economic, dar în ultima perioadă devin tot mai evidenți și factorii de ordin tehnologic (elementele novatorii în domeniul tehnologiei informațiilor și a comunicațiilor care devin indispensabile activității administrației publice, în special, în stabilirea și dezvoltarea unor relații de parteneriat sau în promovarea inițiativelor locale spre finanțare din diverse programe și fonduri externe), sociologic (relația dintre funcționari și cetățeni-beneficiarii serviciilor publice locale) și strategic-instituțional (de exemplu, semnarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și UE în 2014, determină direct și indirect orientarea strategică, metodologia accesării fondurilor UE, necesitatea dezvoltării relațiilor de parteneriat cu autoritățile locale și organizațiile relevante din UE).

Datorită creșterii economice reduse și insuficienței resurselor bugetare alocate administrației publice este necesară modernizarea administrației și sporirea gradului de flexibilitate a acesteia pentru utilizarea oportunităților existente: promovarea și dezvoltarea parteneriatului public-privat, inițierea și implementarea acordurilor de cooperare și înfrățire, participarea în cadrul programelor disponibile pentru Republica Moldova cu finanțarea partenerilor străini.

## BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35, 09.03.2007.
2. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2015, nr. 68 din 05.04.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148, 13.07.2012.
3. Legea pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, nr. 112 din 02.07.2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199, 18.07.2014.
4. Hotărârea Guvernului României privind aprobarea Strategiei pentru consolidarea administrației publice 2014-2020, nr. 909/2014. Monitorul Oficial al României nr. 834, 17.11.2014.
5. Council of Europe, Capacity Building Toolkit „Toolkit of local government capacity-building programmes”, 2005.
6. The Leader approach: a basic guide, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006, 23 p.
7. <[http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea\\_basins/black\\_sea/index\\_ro.htm](http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/sea_basins/black_sea/index_ro.htm)>.
8. <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1138525&t=d&l=en>>.
9. <<http://mdrc.gov.md/slidepageview.php?l=ro&idc=160&t=/SUERD/Implementarea-SUERD>>.
10. <<http://www.danube-region.eu/>>.

## UTILIZAREA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE ÎN FORMAREA CONTINUĂ - O NOUĂ PROVOCARE

**Tatiana CIAGLIC,**  
**șef secție, Institutul Național al Justiției**

### SUMMARY

*Nowadays the informational technologies can help us a lot. Continuous training can become more easy to organize and more interesting for trainees if we use technologies. This article presents some aspects of using of e-learning in continuous training - challenges and solutions.*

La momentul actual, tehnologiile informaționale pot să ne ajute la realizarea multor sarcini sporind performanța noastră, însă, pentru ca acest lucru să se întâmple, este necesar a utiliza rațional potențialul acestora.

Aplicarea tehnologiilor sau automatizarea proceselor de lucru nu reprezintă un garant al succesului. Pentru ca tehnologiile să ne servească eficient, trebuie să ținem seama de mai multe aspecte. În acest sens, formarea continuă nu este o excepție.

Prezentul articol ține să ofere câteva puncte de reper referitoare la utilizarea tehnologiilor informaționale în procesul de formare continuă pe baza experienței profesionale.

Tendențele moderne condiționează aplicarea tot mai largă a tehnologiilor informaționale în formarea continuă, motivele fiind variate: gestionarea mai facilă a fluxului de lucru, prestarea cursurilor de formare la distanță, oferirea mai multor opțiuni tehnice beneficiarilor instruirii, precum înscrierea electronică la activitățile de formare, accesul electronic la materialele cursului de formare, certificarea electronică etc. Aceste facilități sunt disponibile la Institutul Național al Justiției.

Pentru ca tehnologiile să ne ofere beneficiile lor, este nevoie de luat în considerare mai multe aspecte esențiale.

Formarea la distanță este apreciată pentru economiile și comoditatea pe care le prezintă. Însă, în același timp, formarea la distanță trebuie să ofere aceeași calitate ca și formarea cu prezență fizică și să asigure atingerea obiectivelor de formare. Pentru ca formarea la distanță să aducă rezultate bune, aplicarea acestora trebuie să fie ajustată la resursele disponibile, caracteristicile grupului-țintă, obiectivele de formare, costul întreținerii soluției tehnice etc.

Platforma de instruire la distanță utilizată pentru prestarea cursurilor de formare la distanță urmează să ofere un spectru larg de opțiuni tehnice pentru activitățile prestate la distanță, dar și să fie intuitivă în exploatare pentru potențialii beneficiari ai instruirii. De asemenea, platforma de instruire la distanță trebuie să fie facilă în întreținere, administrare și updatată la ultima versiune pentru a pune la dispoziție toate opțiunile tehnice disponibile. La Institutul Național al Justiției se utilizează LMS ILIAS.

Asigurarea calității cursului, dar și garantarea atingerii obiectivelor de formare reprezintă o provocare la aplicarea instruirii la distanță. Beneficiarii instruirii la distanță nu trebuie să perceapă această activitate ca pe una formală, ci să fie implicați direct în procesul de instruire, obținând cunoștințele și abilitățile prevăzute în obiectivele cursului. Cum ne putem asigura că acest lucru are loc? Experiența privind prestarea cursurilor de formare la distanță permite identificarea unor puncte de reper:

- programul de instruire este de interes și necesar cursantului;
- materialul cursului este expus clar și coerent, navigarea în interiorul cursului fiind facilă;
- procesul de parcurgere a programului de instruire, inclusiv condițiile, sunt cunoscute și clare cursantului;
- cursul este interactiv;
- cursul este intuitiv și facil în parcurgere;
- opinia referitoare la calitatea programului de instruire oferită de cursant este luată în considerație;
- cursantul beneficiază de asistență tehnică în cazul apariției unor deficiențe.

Un alt aspect al formării la distanță reprezintă raționalitatea prestării cursurilor la distanță. Tradițional,



se consideră că formarea la distanță face posibilă reducerea costurilor formării per persoană. Acest lucru este adevărat, dar cu condiția oferirii unor produse calitative și garantarea atingerii obiectivelor de formare a cursului de instruire la distanță.

Pe de o parte, activitatea de formare la distanță nu trebuie să fie inferioară ca aport procesului de dezvoltare profesională comparativ cu formarea cu prezență fizică, pe de altă parte, formarea la distanță are anumite limitări legate de interacțiunea cu formatorul/tutorele și/sau colegii. Această sarcină, de loc ușoară, poate fi realizată în mai multe moduri – introducerea unor activități interactive, cum ar fi: videoconferința, forumul, chat-ul, obiecte digitale, oferirea tutoratului.

Anume asigurarea interacțiunii reprezintă o mare provocare a procesului de formare la distanță și, respectiv, generator al costurilor suplimentare. Pentru a asigura calitatea cursului, este necesar a raționaliza procesul de elaborare și prestare a cursului de formare la distanță, a gestiona eficient resursele disponibile și a ține cont de specificul grupului-țintă de cursanți, inclusiv de opiniile și sugestiile acestora.

O altă provocare reprezintă însăși elaborarea cursului de instruire la distanță. Acesta este conceptual diferit de o activitate prestată cu prezență fizică și, prin urmare, strategia de instruire, prezentarea informației, sarcinile, activitățile trebuie să fie realizate ținând cont de această particularitate. Pentru a asigura calitatea cursului, urmează a întocmi o procedură de lucru clară și eficientă, care să prevadă etapele procesului, modul de interacțiune a membrilor echipei, responsabilitățile etc.

Formatorii implicați în elaborarea cursului de instruire la distanță și/sau oferirea tutoratului trebuie să fie pregătiți profesional pentru realizarea sarcinilor de referință. Astfel, o cerință față de formatorii implicați în instruirea la distanță este ca aceștia să posede tehnologiile informaționale și să fie instruiți în domeniul e-learning.

Din experiența noastră, activitățile de formare la distanță se bucură de un interes sporit în rândurile beneficiarilor Institutului Național al Justiției. Totuși, ținând cont de noutatea serviciului, acesta urmează a fi promovat cu ajutorul pliantelor informative, articolelor tematice, anunțurilor etc.

Beneficiarii instruirii la distanță trebuie să se simtă „confortabil” în procesul utilizării tehnologiilor informaționale – folosirea resurselor informaționale, instruirea la distanță, participarea la videoconferințe. În acest sens, sunt oportune diverse ghiduri, instrucțiuni metodice, precum și oferirea asistenței tehnice cursantului.

Un alt aspect al utilizării tehnologiilor informaționale reprezintă automatizarea procesului de evaluare a calității activităților de formare (cu prezență fizică și la distanță). Pentru a eficientiza procesul, este bine-venită utilizarea chestionarelor electronice. Această tehnologie oferă raporturi automate și, prin urmare, reduce resursele necesare pentru asigurarea procesului dat.

Pentru a realiza un proces optim de formare, la utilizarea videoconferințelor este nevoie de a facilita interactivitatea, adică posibilitatea de a interacționa a participanților prin punerea de întrebări, folosirea prezentărilor etc.

Prin urmare, utilizarea tehnologiilor informaționale trebuie să se bazeze pe necesitățile reale ce reies din procesul de formare. În același timp, beneficiarii formării trebuie să fie pregătiți pentru a asimila produsele informaționale propuse.

Utilizarea eficientă a tehnologiilor informaționale în formarea continuă este condiționată și de implicarea, interacțiunea formatorilor și a echipei tehnice. Formatorii și tutorii care elaborează, respectiv, oferă tutorat, urmează a fi instruiți în domeniul e-learning și în utilizarea platformei de instruire la distanță.

## BIBLIOGRAFIE

1. Tatiana Ciaglic. Beneficiile instruirii la distanță.// „Revista Institutului Național al Justiției,” nr. 1, 2014, <[http://www.inj.md/files/u1/INJ\\_2014\\_1.pdf](http://www.inj.md/files/u1/INJ_2014_1.pdf)>.
2. Ghidurile cursurilor de instruire la distanță, <<http://inj.md/node/1093>>.
3. Regulamentul privind instruirea la distanță, aprobat prin Hotărârea Consiliului INJ nr. 7/4 din 20.06.2014, <<http://www.inj.md/node/7>>.
4. <<http://www.inj.md/node/906>>.
5. Tatiana Ciaglic. Instruirea la distanță – o nouă opțiune la dispoziția Dumneavoastră.// „Revista Institutului Național al Justiției,” nr. 2, 2014, <[http://www.inj.md/files/u1/INJ\\_2\\_2014\\_Web.pdf](http://www.inj.md/files/u1/INJ_2_2014_Web.pdf)>.

# COMUNICAREA TRADIȚIONALĂ VERSUS COMUNICAREA DIGITALĂ ÎN DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI

**Eugenia CEBOTARU,**  
magistru, lector superior,  
Academia de Administrare Publică

**Olga CEBOTARU,**  
masterandă, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza”,  
Iași, România

## SUMMARY

*E-communication is a common form of interaction for many people. The use of e-communication allows people to interact in different ways and combine many forms of media in the process. E-communication makes it easy to interact with groups through chat interfaces or video conferencing. Companies use electronic communications to enhance their business and avoid obstacles, such as long-distance communication with their clients or partners.*

Comunicarea ca proces a suferit diferite modificări de-a lungul timpului, unul dintre cele mai importante fiind sesizate în epoca modernă, mai ales în sec. al XXI-lea.

Conform uneia dintre multele definiții care se dau comunicării, acest proces este un ansamblu de acțiuni, care au în comun transmiterea de informații sub formă de mesaje, știri, semne, gesturi simbolice sau texte scrise, toate aceste acțiuni având loc între două persoane. Comunicarea reprezintă o formă eficientă de a transmite informații, de a te face înțeles și de a face înțeles mesajul pe care îl transmiți. Comunicarea poate fi catalogată drept un proces continuu, ireversibil, care se produce atât la nivel verbal, cât și la nivel nonverbal. Așa cum explică și definiția, orice proces de comunicare trebuie să implice măcar doi actori, emițătorul, respectiv – receptorul. Alte elemente ce fac parte din procesul comunicării este mesajul și canalul prin care acesta este transmis, iar în urma interacțiunii, informația poate fi transmisă în sens invers, sub formă de feedback.

Mesajul în procesul de comunicare poate fi transmis pe mai multe canale tehnologice: telefoane, computere, video, radio; scrise: scrisori, rapoarte, afișiere, formulare, cărți, reviste, ziare; directe: conversații, interviuri, întâlniri, prezentări, cursuri, lecturi etc. La început, una dintre cele mai importante forme de comunicare la distanță era scrisoarea, pentru ca aceasta să fie transmisă erau folosite diferite modalități – soli, curieri, poștalion, corăbii, tren, avion etc. Ulterior, au apărut telegraful și telefonul, însă aceste variante presupuneau costuri suplimentare și nu erau la îndemâna tuturor. În urmă cu peste 45 de ani a apărut poșta electronică, iar Internetul a schimbat radical modul în care oamenii comunică între ei.

Instituțiile publice au folosit, de-a lungul vremii, toate canalele de comunicare, ultimul secol fiind dominat de comunicarea electronică sau e-comunicarea, ce facilitează accesul la informații, în special la comunicarea interinstituțională. Dacă în mod tradițional comunicarea se face între emițător și receptor în mod direct, e-comunicarea se poate realiza între un emițător și mai mulți receptori folosind diferite dispozitive electronice. Deci e-comunicarea se diferențiază de comunicarea clasică prin modul de transmitere a mesajului. Din dorința de comunicare a omului, e-comunicarea s-a dezvoltat de la simpla scrisoare, care ajungea cu greu la destinatar și uneori prea târziu, la scrisoarea electronică, cunoscută ca e-mail. **Primul e-mail a fost trimis în 1971 de către programatorul Roy Tomlinson.**

E-comunicarea a creat o nouă formă de comunicare, metode noi ce creează posibilitatea de a transmite mesaje instant, fără a ține cont de barierele distanței. În mare parte, e-comunicarea se realizează cu ajutorul Internetului, dar și cu ajutorul altor mijloace tehnologice electronice - telefonul, faxul, telexul etc.

E-comunicarea cunoaște și a cunoscut un ritm accelerat de dezvoltare, în 1997, numărul utilizatorilor de Internet din toată lumea se ridica la 100 de milioane de persoane.

Serviciul de e-mail este alături de serviciul de web unul dintre cele mai utilizate servicii Internet. Această opțiune este o modalitate simplă și ieftină de a păstra legătura cu persoanele din rețeaua proprie, dar și cu oameni din afara ei. Dacă în mod tradițional, instituțiile publice foloseau oficiul poștal pentru a trimite o scrisoare, un document sau un răspuns la petițiile cetățenilor, astăzi, e-mailul trimite informația instant, în mod electronic, fără costuri mari și cu eficiență maximă. Dacă ar fi să ne referim la e-comunicarea în administrația publică, putem menționa, că în urmă cu câțiva ani, implementarea e-comunicării în acest domeniu, era doar o idee, însă în ziua de azi, funcționarii publici au învățat să comunice într-un nou mod. Primii pași în implementarea conceptului de e-comunicare au fost deja făcuți și în țara noastră. Folosirea Internetului în comunicarea dintre stat și cetățeni reprezintă o condiție pentru dezvoltarea societății informaționale. Astfel, funcționarii din administrația publică au și vor avea în continuare nevoie să înțeleagă în munca administrativă și de birou tehnicile moderne de comunicare, în scopul creșterii calității serviciilor pe care le oferă cetățenilor.

Să vedem care sunt **avantajele principale ale e-mail-ului**: viteza mare, prețul redus, ajunge la destinatar în câteva minute, nu trebuie să plătești legătura completă dintre computerul emițătorului și al destinatarului, confidențialitatea și autentificarea originii mesajelor, integritatea legăturii în rețea, nereputarea mesajelor prin dovedirea originii, autorul mesajului neputând nega faptul că a trimis acel mesaj. Prin urmare, putem observa că e-comunicarea oferă nenumărate avantaje, începând de la diseminarea rapidă și sigură a informațiilor către o masă mare de receptori, în cazul de față cetățeni și funcționari publici, și până la scutirea unor costuri substanțiale. E-comunicarea scurtează procesul administrativ, timpul pierdut la ghișeele din cadrul birourilor administrațiilor locale și degrevarea funcționarilor publici de o serie de activități de rutină. Administrația prin e-comunicare oferă funcționarilor eficiență în gestionarea contractelor și problematicele instituționale, dar și în comunicarea directă cu cetățenii și cu ceilalți funcționari.

Informatizarea instituțiilor publice are un rol important în procesul de comunicare. Dezvoltarea sistemului informatic de e-administrație va redefini relația dintre cetățean și administrația publică sau între mediul de afaceri și administrația publică, dar și în interiorul administrațiilor publice. Astfel, accesul la serviciile și informațiile publice vor fi facilitate prin intermediul tehnologiei informației. Internetul a fost la început o simplă rețea de calculatoare, însă în sec. al XXI-lea a devenit cel mai eficient mijloc de comunicare. În țara noastră, Internetul a pătruns în anii '70 când au apărut primele linii de transmitere de date. Internetul ușurează serviciile de comunicare a datelor la nivel mondial. Utilizând Internetul se pot transfera fișiere, indiferent de distanța care desparte destinatarii. Cu ajutorul Internetului se poate folosi poșta electronică și pot fi schimbate informații cu ajutorul grupurilor de discuții. Internetul este cea mai utilizată formă de comunicare în două sensuri, fără costuri mari și cu eficiență rapidă.

Un alt mijloc rapid și eficient de comunicare sunt **website-urile**. Website-ul adună la un loc mai multe pagini de Internet care conțin texte, imagini fixe și animații. Un website poate fi accesat doar prin browser-ul web, ce este un element esențial de interfață a Internetului. Website-urile pot fi create de către o organizație, o persoană publică sau de instituții publice - primării, raioane, consilii raionale și locale. Utilizatorii accesează un website în căutarea unor informații, cu ajutorul motoarelor de căutare sau pentru a accesa o gamă largă de servicii, disponibile în mediul online. Website-urile se pot clasifica în funcție de subiectul de activitate sau conținutul pe care îl au. Din punct de vedere tehnologic, un website poate fi alcătuit din orice tipuri de date și informații statice, camere de discuții, produse și servicii de vânzare, anunțuri, formulare de completat online, sunete digitalizate, clipuri video, imagini statice și animate, efecte speciale, meniuri dinamice etc. În funcție de temă, un website poate fi: un blog, portal web, catalog web, magazin virtual, bancă, universitate virtuală, bibliotecă, enciclopedie virtuală, revistă web, ziar web și aproape orice altceva. Website-urile pot fi folosite și de către administrațiile publice, fiind un instrument util pentru promovarea activității și pentru rezolvarea problemelor cetățenilor. De la dezvoltarea Internetului, toate marile instituții, indiferent de domeniul în care activează, s-au folosit de website-uri pentru a-și promova activitatea și serviciile online. Pagina de Internet asigură prezența online 24 de ore, 7 zile pe săptămână, clienții și funcționarii având acces non-stop la informațiile postate pe website-ul respectiv.

Un alt mijloc rapid și eficient de comunicare este **chat-ul**. Chat-ul este un grup de discuție deschis pe

Internet, unde putem vorbi cu alți utilizatori în timp real, folosind un pseudonim, nickname, este un serviciu de mesagerie instant. Cu ajutorul chat-ului, mai multe persoane pot discuta în același timp, fiecare având posibilitatea de a vedea în timp real ceea ce au scris ceilalți. Grupurile chat sau camerele de chat se bazează, de obicei, pe o temă sau pe un grup de vârstă. La nivel mondial există mai multe servicii de chat, cel mai cunoscut fiind Yahoo! Messenger, unul dintre cele mai populare softuri de chat și interacționare socială pe Internet. În ziua de azi, s-au dezvoltat tot mai multe programe de chat, ce pot fi accesate atât de pe calculator, cât și de pe smartphone sau tabletă, aceste programe fiind Google Talk, Skype, Viber, Windows Live Messenger etc. Pentru a accesa un serviciu de chat trebuie de instalat un program de chat pe calculator, sau direct prin browser, accesând pagina de Internet corespunzătoare serviciului de chat.

**Blog-ul** este un alt instrument eficient de comunicare, pe care se postează frecvent însemnări (postări sau articole) despre un subiect sau o multitudine de subiecte. În cazul blog-ului, putem primi mult mai ușor feedback referitor la subiectele postate, prin secțiunea de comentarii. Blog-ul provine de la expresia engleză „web log”, care se traduce „jurnal pe Internet”. Un blog conține articole periodice sau/și cu actualizare neîntreruptă, ce au, de obicei, un caracter personal, dar care poate fi utilizat și ca interfață a unor website-uri instituționale. Blog-ul poate fi folosit și pentru a genera dezbateri în jurul unor idei sau proiecte din orice domeniu. O metodă de simplificare a activității în administrația publică a constituit-o adoptarea documentelor electronice. Folosind semnătura electronică pentru securizarea documentelor, cetățeanul poate completa un singur formular electronic, informațiile fiind transmise automat fiecărui departament guvernamental implicat.

**Semnătura electronică** reprezintă un cod criptat, care se obține de la companiile prestatoare în urma unei solicitări și este folosit pentru a trimite documente confidențiale. Folosind acest mod de transmitere a mesajelor, funcționarii din administrația publică pot transmite în siguranță documente confidențiale. Certificatul digital este utilizat pentru o gamă variată de tranzacții electronice ce include e-mail, comerțul electronic sau transferul electronic de fonduri. Semnătura digitală nu poate fi negată, iar semnatarul documentului nu poate pretinde că i-a fost falsificată semnătura electronică. Cu alte cuvinte, semnăturile digitale permit autentificarea mesajelor digitale, asigurând destinatarul de identitatea expeditorului și de integritatea mesajului. [1]

Comisia Europeană a realizat un proiect directivă privind semnătura electronică. Recunoașterea oficială a semnăturii electronice s-a făcut în 1998 când președintele SUA, Bill Clinton, și Primul-Ministru al Irlandei, Bertie Ahern, au semnat un comunicat comun pe Internet folosind semnătura electronică.

În ultima perioadă un mijloc de comunicare tot mai des utilizat sunt **rețelele de socializare**. Ele sunt folosite de un grup de persoane cu scopuri comune, cum ar fi un grup de studenți, masteranzi, politicieni, funcționari publici etc. pentru a interacționa, a socializa cu oameni prezenți acolo, a se împărți cu conținutul care consideră a fi interesant, a participa la dezbateri și a-și exprima opinia. Sunt legați între ei în mod informal, fără obligații, dar contribuie activ la colectarea și răspândirea informațiilor pe întregul glob, prin intermediul web-ului. Ele nu au frontiere, singura condiție fiind conexiunea bună și permanentă la Internet. În continuare vom descrie succint câteva rețele de socializare utilizate și la noi în țară, inclusiv, și de către funcționarii publici.

**Rețeaua Facebook** este fondată la 4 februarie 2004, fondator este Mark Zuckerberg. În acest moment, Facebook este una dintre cele mai răspândite rețele de socializare din lume. Utilizatorii pot intra în această rețea din orice loc unde: există acces la Internet, pe baza unei parole, stabilite inițial odată cu completarea formularului de înscriere, care conține o serie întreagă de întrebări personale. Rețeaua a fost creată inițial la Universitatea Harvard (SUA), care era la origine o rețea de socializare cu circuit închis pentru studenții acestei universități, ulterior s-a deschis și pentru alte universități americane. Conform unor date, Facebook-ul este accesat mai mult de femei 147 mii sau 55,4%, iar numărul bărbaților este de 117 mii sau 44,6%. Rețeaua, imediat ce a fost lansată, a devenit foarte populară dar și controversată, fiind interzisă în câteva țări din Orientul Mijlociu. [7]

**Rețeaua Instagram** este fondată la 6 octombrie 2010, fondatori sunt Kevin Systrom și Mike Krieger. Instagram este un serviciu online de photo-sharing, video-sharing și rețea de socializare, care oferă utilizatorilor posibilitatea să încarce poze și video-uri, să le aplice filtre digitale și să le distribuie pe o varietate de rețele sociale. Instagram a fost achiziționat de Facebook în aprilie 2012 pentru ~1 miliard de dolari.

**Rețeaua Twitter** este fondată în 2006, fondator Jack Dorsey. Twitter provine din termenul britanic „tweet” (ciripit) și este o platformă de microblogging, care le permite utilizatorilor să posteze mesaje de, cel mult, 140 de caractere. Inițial, serviciul a fost creat cu scopul de a răspunde unor întrebări simple, de genul „Ce faceți în acest moment?”, dar, puțin câte puțin, Twitter a devenit mai mult decât atât, transformându-se într-o comunitate virtuală, în care utilizatorii fac schimb de informații, de fotografii sau leagă relații de prietenie. Twitter este uneori descris ca fiind „SMS-ul Internetului.” [5]

**Rețeaua Google+** este fondată la 28 iunie 2011, fondator Google Inc. Google+ este o rețea de socializare dezvoltată de compania Google. Google Inc. este o corporație americană multinațională, care deține cel mai popular motor de căutare pe Internet. Compania a fost fondată în 1998, de doi doctoranzi de la Universitatea Stanford, Larry Page și Sergey Brin. Între timp, Google și-a diversificat portofoliul, printre serviciile oferite numărându-se Google Maps, Gmail, Google Earth, Google Chrome și rețeaua de socializare Google+. De asemenea, Google deține site-ul YouTube. [6] Inițial, acesta a fost disponibil doar pe bază de invitație, în special, pentru jurnaliști și angajații din domeniul tehnologiei, după care serviciul a fost lansat pentru publicul larg. Google+ este considerat a fi un răspuns din partea Google Inc la rețeaua de socializare Facebook. În prezent, cel mai urmărit profil de pe Google+ este cel al lui Mark Zuckerberg, fondatorul rețelei de socializare Facebook. Google+ are în acest moment 343 de milioane de utilizatori activi lunar, potrivit unor date prezentate de Statista. În schimb, Facebook, cea mai mare rețea de socializare, are peste 1,28 de miliarde de utilizatori, în timp ce platforma online Twitter are în jur de 255 de milioane de utilizatori în fiecare lună. [10]

**Rețeaua Odnoklassniki** este fondată la 4 martie 2006, fondator Albert Popkov. Odnoklassniki este al 7-lea cel mai vizitat site din Rusia, al 60-lea din lume și cel mai accesat site din Moldova. Odnoklassniki este centrată pe fotografii, a câștigat Premiul Runet în 2006 și în 2007. Astăzi, înregistrăm peste 250 de mii de cetățeni moldoveni pe Facebook, iar numărul utilizatorilor de Odnoklassniki și vKontakte, în Moldova este de 2 ori mai mare. Pe cele două rețele de socializare din Rusia sunt în total 460 de mii de moldoveni. [8]

Dacă e să ne referim la **avantajele rețelelor de socializare**, putem menționa următoarele: facilitează formarea de noi cunoștințe și prieteni, răspândirea rapidă a știrilor, răspândirea informațiilor de orice natură, împărtășirea emoțiilor și a sentimentelor într-un mod mai facil decât față în față, împărtășirea diferitelor informații cu ceilalți mult mai rapid și ușor, chiar și găsirea de parteneri de viață.

Cu toate acestea, rețelele de socializare au și un șir de **dezavantaje**: dezinformarea - nu se declară explicit care e sursa informațiilor sau scopul informațiilor, informațiile personale furnizate sunt publice, cu excepția cazului în care se optează pentru un profil privat, există riscul furtului de identitate sau înșelătoriei online, practicate de utilizatori ai acestor rețele, protejarea datelor personale, spam, limitările platformei, dependență, probleme de adaptare la mediul exterior.

Aici putem menționa și un șir de **efecte ale rețelelor de socializare**, așa ca: protestele din Egipt, care au condus la demisia președintelui statului; revolta populară din Tunisia, care a condus la răsturnarea președintelui; dovedirea de plagiate ca, de exemplu, a lucrării de doctorat a fostului ministru al apărării din Germania, contele Karl-Theodor zu Guttenberg; evenimentele din țara noastră, la 7 aprilie 2009 au fost provocate și coordonate tot prin intermediul rețelelor de socializare.

Ținând cont de faptul că rețelele de socializare sunt utilizate pe scară largă și de funcționarii publici din țară, a fost elaborat *Ghidul de utilizare a rețelelor sociale în sectorul public* (GURS). Acest ghid a fost realizat cu sprijinul „Fundației de Cercetare de la Universitatea de Stat din New York” și suportul financiar din partea Ambasadei SUA în Republica Moldova. Documentul a fost consultat cu reprezentanții societății civile și comunicatorii Guvernului și este recomandat APC-urilor. Acest ghid vine să ofere informații detaliate despre tehnicile de antrenare a platformelor de socializare în activitatea cotidiană a instituțiilor publice. Ghidul este un îndrumar pentru funcționarii publici și comunicatorii instituțiilor publice, în vederea utilizării mijloacelor de socializare. Direcțiile specifice incluse în ghid indică cum trebuie selectate instrumentele de socializare, cum se creează conținutul pentru angajați și cetățeni, la fel oferă sfaturi privind încorporarea feedback-ului de la cetățeni, aplicarea tacticilor de implicare a cetățenilor și crearea unei strategii de social media. Ghidul în sectorul public este un material de suport pentru ministere și departamente, realizat în scopul creării unor proceduri interne de gestionare a utilizării mijloacelor de socializare. Ținând cont de natura dinamică a mijloacelor de socializare, ghidul va fi revizuit și modificat

la necesitate. De asemenea, documentul va considera canalele de comunicare din cadrul platformelor de socializare drept canale oficiale de comunicare într-o unitate guvernamentală. *Angajații instituțiilor guvernamentale* care folosesc mijloacele de socializare pentru a se exprima din numele instituției de stat, trebuie să țină cont că afirmațiile sunt făcute din numele instituției. De aceea, aceștia vor face postări sau comentarii echilibrate. [2]

**În concluzie**, putem menționa, că rețelele sociale online vor schimba modul de abordare a vieții sociale, economice, politice, educaționale. Totodată, vor reduce costurile de comunicare și vor întări comunitățile; agenții de publicitate numiți advertiseri, trebuie să lupte împreună cu ele, nu împotriva lor, și sigur trebuie create noi moduri de evaluare.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind semnătura electronică și documentul electronic, nr. 91 din 27.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 174-177/397 din 04.07.2014, data intrării în vigoare 04.01.2015.
2. Ghidul de utilizare a Rețelelor sociale în sectorul public (Proiect).
3. Dicționarul explicativ al limbii române
4. <<http://www.egov.md>> - portalul Centrului de Guvernare Electronică.
5. <<http://www.twitter.com>> - rețeaua Twitter.
6. <<http://www.youtube.com>> - rețeaua Youtube.
7. <<http://www.facebook.com>> - rețeaua Facebook.
8. <<http://www.odnoklassniki.ru>> - rețeaua Odnoklassniki.
9. <<http://www.vk.ru>> - rețeaua VKontakte.
10. <<https://plus.google.com>> - rețeaua Google+.



## CULTURA INFORMAȚIEI - FACTOR IMPORTANT ÎN DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNȚIONARILOR PUBLICI

**Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,**  
**magistru, șef al Bibliotecii Științifice,**  
**Academia de Administrare Publică**

*„Intermediarii informației, precum bibliotecile, arhivele... au capacitatea și resursele pentru a susține guvernele, instituțiile și indivizii să transmită, organizeze, structureze și să înțeleagă informația, care este importantă pentru dezvoltare.” [1]*

### SUMMARY

*The article reflects the results of the study on the information culture that is a key factor in the development of the informational society and the professional development of public servants, which is unimaginable without lifelong learning and without an adequate information culture. The paper also highlights the importance of improving information skills for the development of the individual public servant and for lifelong training. The article outlines training objectives, the ways of searching information, the dissemination methods, the informational services for user benefits. It analyzes the results of the study regarding the use of library services and products.*

În noul Cod al Educației, document care fundamentează centrarea bibliotecilor pe formarea/dezvoltarea/promovarea culturii informației, se menționează: „Educația are ca finalitate principală formarea unui caracter integru și dezvoltarea unui sistem de competențe care include cunoștințe, abilități, atitudini și valori, ce permit participarea activă a individului la viața socială și economică...” (art. 11 alin 1); „... Educația urmărește formarea competenței de a învăța să înveți...” (art. 11, alin. 2); „Învățarea pe parcursul vieții!” (titlul VII) [2]. Codul Educației este primul document legal, care atribuie formării pe parcursul întregii vieți un statut oficial, aliniind acest proces formării în instituțiile de învățământ și altor etape de formare a cetățenilor. [3] Declarația „Privind accesul la informare și dezvoltare”, aprobată la conferința anuală a International Federation of Library Associations and Institution (IFLA), august 2014, semnată de către Asociația Bibliotecarilor din Republica Moldova, readuce în prim-plan problema implicării bibliotecilor în procesul de informare/dezvoltare/promovare a Culturii informației.

O definire a conceptului de „Cultura informației” a propus-o Hermina Anghelescu în cadrul întrunirii profesionale din 19 aprilie 2010 la București: „Cultura informației presupune formarea unui ansamblu de cunoștințe teoretice și abilități practice care permit identificarea unei nevoi informaționale, urmată de localizarea, evaluarea și utilizarea informației găsite, într-un demers de rezolvare a unei probleme, de găsire a unui răspuns și de comunicare a informației regăsite și prelucrate, printr-un produs nou, cu valoare adăugată”. [4]

Biblioteca Științifică este una din structurile Academiei integrată pe deplin în procesele de instruire și cercetare științifică, dezvoltare profesională a funcționarilor publici, care asigură accesul la un potențial important de resurse informaționale tipărite și electronice pentru masteranzi, doctoranzi, cadre didactice, funcționari publici, studenți, pentru toți cei interesați de teoria și practica administrării publice. Astfel, se fundamentează ideea că Biblioteca Academiei trebuie să devină un centru de importanță strategică, un suport real pentru procesul de învățământ, cercetare și instruire continuă a funcționarilor publici.

La ora actuală, Biblioteca Științifică a AAP este o organizație modernă care îmbină serviciile tradiționale cu cele electronice, utilizând căile de acces la informație bazate pe noile tehnologii, contribuind în acest fel la creșterea calității procesului de informare, învățare și cercetare. Astfel, obiectivul primordial al Bibliotecii AAP este asigurarea accesului utilizatorilor la informația și perfecționarea continuă a competenței informaționale a beneficiarilor prin cultura informației în scopul utilizării resurselor informaționale.

Unul dintre principalii factori care influențează serviciile de bibliotecă este publicul pentru care orientarea și diferențierea serviciilor se face în funcție de categoriile de utilizatori, de profilul acestora și de politica generală față de utilizatori. [5]

Utilizatorii constituie elementul fundamental în circuitul de transfer al informației. Activitățile pe care structurile infodocumentare le desfășoară sunt planificate, organizate, astfel, încât să vină cât mai bine în întâmpinarea utilizatorilor și a nevoilor de informare ale acestora. Cu alte cuvinte, biblioteca trebuie să-și adapteze în permanență activitățile pentru ca produsele și serviciile pe care le oferă să corespundă nevoilor și așteptărilor utilizatorilor.

O importantă categorie de utilizatori care beneficiază de serviciile bibliotecii Academiei o constituie funcționarii publici din autoritățile publice centrale și locale, încadrați la cursurile de dezvoltare profesională care se desfășoară în cadrul Academiei. Art. 37 al Legii nr. 158-XYI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009, nr. 55-56, art. 249) [6] cu modificările și completările ulterioare prevede că fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarului public, care include aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de funcție”.

În această ordine de idei, obiectivul principal al bibliotecii în prestarea serviciilor bibliotecare pentru această categorie de utilizatori este acoperirea solicitărilor informaționale și documentare depline și calitative pentru satisfacerea necesităților de instruire, învățare, cercetare, informare în conformitate cu programele de instruire în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională, dar și în satisfacerea necesităților de dezvoltare a culturii generale a utilizatorului și de instruire ale funcționarilor publici care își exercită mandatul de funcționar public în structurile autorităților publice locale și centrale.

Necesitățile informaționale ale funcționarilor publici încadrați la cursurile de dezvoltare s-au aflat mereu în atenția bibliotecarilor și, respectiv, actualmente, apar în evidență noi elemente aduse în scenă de schimbările tehnologice: instruire în utilizarea resurselor tradiționale și electronice, formarea abilităților privind căutarea, regăsirea și selectarea informației, cunoștințe de evaluare a colecțiilor electronice etc.

În acest sens, obiectivul prioritar în realizarea competenței informaționale a utilizatorilor din această categorie sunt orele de instruire a funcționarilor publici debutanți, în scopul determinării concrete a necesităților de informare, căutarea și selectarea informației în publicațiile tradiționale cu îmbinarea căutării și selectării informației din bazele de date naționale și internaționale, căutarea, regăsirea și selectarea informației pe paginile de Internet.

Orele de instruire în domeniul culturii informației a utilizatorilor se concentrează pe următoarele obiective: familiarizarea utilizatorilor cu serviciile de bază pe care le prestează biblioteca; condițiile de acces la resursele informaționale ale bibliotecii; transmiterea abilităților de utilizare a serviciilor de bibliotecă; transmiterea abilităților de folosire a sistemelor de informare, inițiind utilizatorul în cunoașterea principiilor și strategiilor de consultare a publicațiilor tradiționale și digitale, a bibliotecilor electronice și bazelor de date; dezvoltarea abilităților de utilizare a tehnologiilor de obținere a informațiilor corespunzătoare.

În cadrul orelor de instruire a funcționarilor publici debutanți se identifică nevoile de informare profesională a acestora, remarcându-se serviciul de transfer de informații, prin care se disting patru etape sau funcții de bibliotecă: funcția de orientare, localizare, de reperare (bibliografie, adresă); funcția de consultare, de vizualizare (text integral); funcția de extragere (date factice); funcția de manipulare, de exploatare, de inserare a informației.

Documentele și serviciile de bibliotecă sunt difuzate către utilizator prin diferite forme:

1. Consultarea, în spațiile special amenajate ale bibliotecii, a documentelor în regim controlat, semicontrolat sau în regim de liber acces, în funcție de documentul solicitat.
2. Împrumutul la domiciliu pe o perioadă de timp determinată, un anumit număr de documente din colecția bibliotecii.
3. Împrumutul interbibliotecar care oferă documente provenite din alte biblioteci din țară sau străinătate care sunt puse la dispoziția utilizatorului pentru a fi consultate.
4. Trecerea în revistă a documentelor noi intrate în colecție în funcție de zona de interes a utilizatorilor, sub forma unor prezentări, rezumate, expedierii unor extrase.

5. Servicii oferite prin consultarea bazelor de date naționale și internaționale la care are acces bibliotecă (accesul on-line al publicului la bazele de date full-text, accesul la resursele informaționale pe suport digital).

Modalitățile de difuzare a documentelor și informațiilor sunt diverse:

- activitatea de orientare și ghidare a utilizatorului care are drept scop oferirea nu numai a documentelor și informațiilor de care au nevoie, dar și sursele de informare (publicații secundare, biblioteci, organisme profesionale) și locul în care acestea pot fi găsite;
- informarea curentă, care ține utilizatorii la curent cu informațiile recent primite sau selectate de bibliotecă, care sunt actualizate cu o anumită periodicitate;
- listele de achiziții, care sunt elaborate periodic pe care biblioteca le efectuează pe măsura achiziționării unor noi documente;
- servicii oferite prin consultarea bazelor de date stocate în sistemul propriu al bibliotecii (accesul on-line al publicului la catalogul electronic OPAC).

Funcționarii publici au acces la serviciile Bibliotecii nu doar în perioada aflării la cursurile de dezvoltare profesională, dar și ulterior, pe parcursul exercitării mandatului în serviciul public.

Astfel, această categorie de utilizatori beneficiază de următoarele servicii:

1. Consultarea publicațiilor în sala de lectură.
2. Informarea bibliografică și documentară.
3. Serviciul de informare on-line și interogarea bazelor de date distribuite la distanță.
4. Catalogul electronic OPAC (baza de date bibliografice a bibliotecii).
5. Servicii de referință tradiționale.
6. Servicii de referință prin e-mail.
7. Acces la informațiile în sistem electronic.
8. Accesul la baze de date naționale și internaționale.
9. Serviciul de copiere, scanare, listare a informației.

Pentru a spori calitatea serviciilor informaționale prestate pentru utilizatori, colaboratorii bibliotecii efectuează diferite studii, investigații pentru a oferi servicii și produse de calitate utilizatorilor, pentru a-i atrage și a-i menține pe aceștia, pentru a întreprinde acțiuni prin care să identifice nevoile și așteptările utilizatorilor, să cunoască cât mai bine comportamentul acestora în cadrul procesului de informare, să depisteze factorii care influențează acest comportament. Biblioteca trebuie să știe ce servicii și produse doresc utilizatorii, atât din punctul de vedere al conținutului, cât și al modului de furnizare a acestora.

Datele despre utilizatori și despre nevoile lor de informare ajută la proiectarea unor servicii și produse documentare mai bune, la îmbunătățirea activității bibliotecii și, evident, la creșterea gradului de satisfacere a nevoilor de informare a utilizatorilor.

Astfel, în urma mai multor studii și analize, s-a constatat că majoritatea funcționarilor publici care utilizează serviciile bibliotecii sunt mulțumiți și apreciază pozitiv gradul în care Biblioteca Științifică a AAP reușește să răspundă nevoilor de informare ale utilizatorilor; intervalul de timp în care utilizatorii așteaptă pentru obținerea informațiilor căutate; asistența bibliotecarului care a răspuns cererii utilizatorului. În privința serviciilor și produselor bibliotecii la care utilizatorii apelează, s-a constatat că consultarea documentelor în sala de lectură pentru majoritatea utilizatorilor este prioritar – circa 72%. Din lipsă de timp pentru a efectua cercetări în spațiile bibliotecii, utilizatorii solicită cel mai des serviciul împrumut la domiciliu, însă dat fiind faptul că cca 65% din publicații sunt destinate în exclusivitate doar pentru sala de lectură, aceștia sunt nevoiți să utilizeze respectivul serviciu, care oferă acces nelimitat la toate resursele bibliotecii atât pe suport tradițional cât și electronic.

Consultarea catalogului electronic OPAC, cu acces on-line, care este un produs al bibliotecii, se face în principal după autor, titlu sau după cuvintele-cheie ale subiectului cercetat.

La capitolul privind abilitățile de căutare și regăsire a informației, rezultatele au demonstrat că 59% din funcționarii publici cunosc diferite strategii de căutare și regăsire a informației la un nivel înalt și doar 6% de practicieni au menționat că nu posedă deprinderi de căutare și regăsire a informației.

Dintre tipurile de servicii de informare folosite, consultarea bazelor de date la care are acces biblioteca devine tot mai frecventă (42%), fiind urmată de consultarea altor resurse WEB (32%), consultarea de cataloage, OPAC-uri (30%).

În privința tipurilor de documente consultate sau ale serviciilor la care utilizatorii apelează s-a constatat că ei apelează, în principal, la consultarea documentelor pe suport hârtie (67%), în special, reviste de specialitate care conțin informație nouă, publicații didactice, monografii, publicații de referințe. De asemenea, utilizatorii sunt interesați de folosirea Internetului, de fotocopierea diverselor materiale, scanare, listare etc. Referitor la necesitatea asistenței bibliotecarului în căutarea și regăsirea informației, în urma studiilor, s-a constatat faptul că utilizatorii apelează la ajutor pentru identificarea și obținerea documentelor pe un anumit subiect în proporție de 77%, iar pentru identificarea și obținerea unor documente cunoscute, în proporție de 32%. Pe următorul loc se situează prezentarea produselor și serviciilor oferite de către bibliotecă (22%), ceea ce explică și faptul că oferta bibliotecii nu este așa de bine cunoscută de către utilizatori. În ceea ce privește modalitățile prin care au dobândit abilitățile de informare (utilizarea catalogului, a OPAC-ului, a bazelor de date etc.), 64 % dintre utilizatori au menționat că, atunci când au avut nevoie, au fost ajutați de bibliotecar. Rezultatele indică în mod clar necesitatea instruirii utilizatorilor în privința abilităților de informare.

Cele mai apreciate aspecte legate de activitatea bibliotecii pe care utilizatorii le menționează sunt: multitudinea surselor de informare la care biblioteca oferă acces; buna organizare a serviciilor; disponibilitatea, amabilitatea și profesionalismul personalului; posibilitatea accesului la Internet; condițiile favorabile de studiu; accesul rapid la informații; posibilitatea accesului la raft.

Cele mai frecvente sugestii ale utilizatorilor se referă la: reducerea tarifelor la serviciile cu plată; achiziționarea unor echipamente de lucru performante; acces la bazele de date Ebsco; achiziționarea mai multor documente actuale; achiziționarea mai multor exemplare pentru cărțile foarte solicitate; instituirea împrumutului în timpul nopții și a perioadei fără program al bibliotecii pentru materialele din sala de lectură; instituirea unui împrumut pe termen lung.

Referitor la condițiile de lucru oferite de către bibliotecă, majoritatea utilizatorilor apreciază mediul favorabil și bine amenajat pentru studii și cercetări și programul de lucru ca fiind corespunzător desfășurării activității de informare și documentare și posibilității utilizatorilor de a vizita biblioteca.

**În concluzie**, menționăm că succesul instruirii continue a funcționarilor publici în viitor va fi determinat și de faptul cât de bine va reuși biblioteca să-și amplifice semnificația de:

- spațiu de instruire și noi experiențe, mesager al cunoașterii și culturii;
- spațiu unde informația va fi mânăuită cu pricepere și organizată în corespundere cu necesitățile utilizatorilor;
- portal către informație și comunicare electronică;
- parte a societății bazată pe cunoaștere și instruirea cetățenilor pe tot parcursul vieții.

Aspirația către profesionalism și competitivitate, împărtășită astăzi de toate comunitățile umane, devine iluzie în afara unui sistem informațional cuprinzător, echilibrat și eficient. Niciuna dintre dimensiunile prosperității nu poate fi concepută, ocolind traseele informației. Prosperitatea este o consecință a ritmului și profunzimii înnoirii, a căutării de soluții pentru perfecționarea tuturor domeniilor de activitate. Informația este materia primă a inovației, iar cultura informației este elementul principal în pregătirea profesională teoretică și practică a funcționarilor publici, având în vedere transformările majore prin care trece administrația publică ca efect direct la schimbările mediului în care se desfășoară.

## BIBLIOGRAFIE

1. Declarația de la Lyon privind Accesul la Informare și Dezvoltare. Aprobata la conferința anuală a International Federation of Library Associations and Institutions, august 2014. În: <<http://www.liondeclaration.org>>, <[http://www.bibnat.ro/dyn-img/noutati/Declaratie\\_Lion\\_final.pdf](http://www.bibnat.ro/dyn-img/noutati/Declaratie_Lion_final.pdf)>.
2. Codul Educației al Republicii Moldova. În: <<http://lex.justice.md/md/355156/>>.
3. Corghenici Ludmila. Cultura informației în contextul Declarației de la Lyon (IFLA, 2014). În: „Revista ABRM,” 2014, nr. 1, pp. 5-6.
4. Anghelescu Hermina. Cultura informației. În: „Cultura informației și noua paradigmă educațională.”/ Maria Vatamanu. În: <[www.abrm.md/files/prezent\\_05.pps](http://www.abrm.md/files/prezent_05.pps)>
5. Enache Ionel, Maftai Mihaela. Marketingul în bibliotecă. În: <[http://ebooks.unibuc.ro/filologie/enache-market/23.htm#\\_ednref7ASPEC](http://ebooks.unibuc.ro/filologie/enache-market/23.htm#_ednref7ASPEC)>.
6. Legea nr. 158-XYI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public./ Monitorul Oficial al Republicii Moldova, -2009,nr. 55-56,art. 249).

## DEONTOLOGIA BIBLIOTECARULUI ȘI IMPACTUL ACESTEIA ASUPRA EFICACITĂȚII BIBLIOTECII

**Lilia CANȚÎR,**  
**bibliotecar, Biblioteca Științifică,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The public character of responsibility in librarianship is determined, first of all, by the specific demand of library users. In order to provide accurate and eloquent information that meets users' needs, it is important that the principle of intellectual freedom is kept alive, which is a precious aspect of a democratic society. Information that has not been processed and censored yet gives the user options to create their own opinion, offering freedom of agreeing to what is true and rejecting what isn't, leaving no room for informational manipulation.*

*In order to be efficient, librarians must continuously update their professional skills, engaging in different training programs, scientific and cultural activities. Training should not only include professional aspects, but it should also rely on current information about existing legislation, citizens' rights regarding access to information and data from other related fields.*

Termenul de deontologie manifestă un caracter esențial de exercitare a unei profesii. Acest fapt derivă nu doar din specificul teoriei deontologice și al obligațiilor morale pe care le relevă, ci și din impactul pe care îl are respectarea fidelă a principiilor deontologice în activitatea practică. Aici ajungem să vorbim despre eficacitatea unei profesii și rolul normelor morale în obținerea acesteia.

Ce înseamnă, de fapt, eficacitatea? Productivitate, randament, valoare? Da. În esență, orice activitate sănătoasă începe cu stabilirea unui scop și, respectiv, a unor obiective relevante. Acestea, la rândul lor, produc unele așteptări asupra rezultatelor care urmează a fi obținute în urma activității inițiate. Efectul pozitiv al așteptărilor respective, realizarea scopului prestabilit inițial, reprezintă esența eficacității. Acest termen nu poate fi utilizat numai în mediul economic. El este unul imperios necesar și profesiei de bibliotecar, mai ales, datorită importanței pe care o manifestă activitatea acestuia. Bibliotecarul este mijlocul dintre informație și utilizatorul acesteia, cel care facilitează și asigură exploatarea eficientă a materialului informațional.

Întrucât legătura dintre eficacitate și calitatea profesiei de bibliotecar este una direct proporțională, ignorarea primului termen, în toată esența lui practică, este una lipsită de logică. Este adevărat faptul că principiile deontologice tind a fi ignorate în cadrul multor domenii de activitate, însă acest fapt nu face decât să genereze rezultate aflate departe de așteptările pozitive specifice profesiilor.

Un prim pas în soluționarea acestei probleme, ar fi inițierea tuturor măsurilor posibile pentru ca cel care practică o anumită profesie să conștientizeze necesitatea și impactul realmente pozitiv al respectării regulilor etico-morale asupra imaginii instituției în care activează. În Republica Moldova, profesia de bibliotecar exemplar este susținută, în acest sens, de mai multe activități dedicate formării individuale și profesionale a bibliotecarului. Pe lângă acestea, există norme de conduită morală obligatorii reflectate în *Codul etic al bibliotecarului din Republica Moldova*, aprobat de Congresul IV al Bibliotecarilor din R. Moldova la 6 noiembrie 2000, precum și în *Codul deontologic al bibliotecarului din Republica Moldova*, prezentat la 5 noiembrie 2014 în cadrul Conferinței anuale „Biblioteci puternice – comunități puternice”. Aceste surse, dar și multe altele, construiesc fundamentul unei responsabilități reale în practicarea profesiei de bibliotecar, fapt care sprijină incontestabil desfășurarea unei activități eficiente în cadrul bibliotecii.

Caracterul public al profesiei de bibliotecar determină această responsabilitate, care pornește, întâi de toate, de la specificul cererii beneficiarilor bibliotecii. A oferi elocvent și exact o informație conformă necesităților utilizatorilor înseamnă a dezvolta și a menține viu principiul libertății intelectuale, lucru prețios într-o societate democratică. Materialul informațional necenzurat oferă libertate de cunoaștere și respinge orice formă de manipulare a omului, deci, a societății. Respectarea cerințelor acesteia relevă

una dintre cele mai importante metode de a răspunde pozitiv așteptărilor menționate, ele constituind indicatori de bază ai eficacității.

Un bibliotecar eficient trebuie să-și actualizeze în permanență cunoștințele de specialitate, dezvoltându-se continuu din punct de vedere profesional. Programele de perfecționare, activitățile științifice și culturale de profil reprezintă una dintre căile de bază de suplینire a acestei cerințe față de bibliotecar. Actualizarea cunoștințelor nu trebuie să includă doar chestiunile de specialitate, ci și informații veridice cu privire la actele legislative în vigoare, drepturile cetățenilor cu privire la accesul la informație, precum și date din alte domenii conexe.

Comunicarea este un alt indicator de bază, care determină eficacitatea relațiilor bibliotecar – beneficiar din punct de vedere deontologic. Aceasta începe de la arta de a vorbi cu utilizatorii bibliotecii, limpezimea și claritatea exprimării, obiectivitatea, operativitatea și imparțialitatea bibliotecarului, toate relevând elemente esențiale ale profesionalismului acestuia. Comunicarea face posibilă stabilirea și dezvoltarea parteneriatelor sociale, receptivitatea la inovațiile culturale și educaționale.

Cultura deservirii eficiente în cadrul unei biblioteci trebuie să garanteze neapărat confidențialitatea datelor utilizatorilor bibliotecii, precum și a surselor informaționale consultate de către aceștia. Respectarea dreptului la intimitate va fi principiul numărul unu care va genera un feedback reprezentativ pentru eficacitatea bibliotecii, îmbunătățindu-i imaginea și încrederea în serviciile de calitate ale acesteia.

Asigurarea calității instituționale din punct de vedere deontologic se face printr-un dialog constructiv bazat pe empatie, care permite transpunerea necesităților utilizatorilor bibliotecii în percepția clară a bibliotecarului. Acesta trebuie să înțeleagă specificul diferitelor tipuri de personalitate pentru a putea răspunde nemijlocit cerințelor concrete ale acestora, adoptând maniera potrivită de abordare a subiectelor. Seriozitatea, loialitatea, corectitudinea și respectarea unei libere exprimări sunt criterii indispensabile unui tratament echitabil și lipsit de discriminare față de beneficiarii bibliotecii. Acestea manifestă un impact pozitiv notabil asupra utilizatorilor, creșterea numărului lor, obținerea unor rezultate pe măsura așteptărilor și deci promovarea unei imagini de succes a bibliotecii în raport cu valorile etice.

Impactul pozitiv pornește de la fiecare utilizator sau potențial utilizator al bibliotecii, întrucât prin dezvoltarea unei identități personale îmbogățite continuu, dezvoltăm expresia acestei identități la nivelul societății în întregime. Aceasta este pilonul unui progres social real în ansamblul său, întrucât respectarea principiilor etice are un efect benefic nu doar asupra calității serviciilor prestate în cadrul unei biblioteci. Deontologia bibliotecarului în raport cu societatea, utilizatorul, profesia și colegii săi sporește substanțial eficacitatea bibliotecii, fortificându-i calitatea sa de instituție cultural-educativă.

## BIBLIOGRAFIE

1. Codul etic al bibliotecarului din Republica Moldova. Aprobă de Congresul IV al Bibliotecarilor din R. Moldova (6 noiembrie 2000).
2. Codul deontologic al bibliotecarului din Republica Moldova (Proiect) Prezentat la Conferința anuală „Biblioteci puternice – comunități puternice” (5 noiembrie 2014). [On-line]: <[http://www.libruniv.usarb.md/bibliouniv\\_rev/articole/2014-2/mihaluta-conferinta\\_ABRM.PDF](http://www.libruniv.usarb.md/bibliouniv_rev/articole/2014-2/mihaluta-conferinta_ABRM.PDF)> (accesat la 07.04.2016).
3. Codul deontologic al bibliotecarului din România adoptat de Adunarea Generală a ABR în cadrul celei de-a XVIII-a Conferințe Naționale (Brașov, 19-21 septembrie 2007).
4. Violeta Chiriac. Etica și eficiența profesională, ediția II-a./ Trad., București: BIC ALL, 2005, 138 p.
5. Ion Copoeru, Nicoleta Szabo (coord.). Etica și cultura profesională. Cluj-Napoca: Casa Cărții de Știință, 2008, 365 p.
6. Capcelea Valeriu. Etica: Man. pentru inst. de învăț. sup. Ch.: Arc, 2003, 240 p.
7. Covey Stephen R. Etica liderului eficient sau conducerea bazată pe principii. București: Editura ALL-FA, 2000, 376 p.
8. <<https://ru.scribd.com/doc/123831364/Etica-Si-Deontologie>> (accesat la 07.04.2016).



# INEFICIENȚA POLITICILOR ECONOMICE – ARGUMENT INCONTESTABIL PENTRU INSTRUIREA ÎN DOMENIUL ELABORĂRII ȘI EVALUĂRII POLITICILOR PUBLICE

**Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,**  
*doctorandă, metodist, Departamentul dezvoltare profesională,*  
*Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The need to study the processes of elaboration and evaluation of public policies is a consequence of the undesirable impacts of currently promoted public policies, especially the ineffectiveness of economic policies. The fact that the authors of the policy documents are not sufficiently trained for policy development, often allows errors in the design of public policies, both conceptual and technical. Thus, filling the gap in the professional development of civil servants in matter of public policies, will enhance the quality of issued policy documents and, therefore, have a beneficial impact on society.*

Necesitatea studierii politicilor publice a fost recunoscută începând cu cea de-a doua jumătate a sec. al XX-lea de cercetătorii nord-americani și europeni, argumentul de bază fiind o înțelegere mai bună a relației între cei care guvernează/elaborează politici publice și beneficiarii acestor politici.

Studierea politicilor publice are 3 caracteristici definitorii:

a) este **multidisciplinară**: aplică metode și cunoștințe din diferite domenii, precum studiul instituțiilor administrației publice, teoria organizațiilor, științele economice, drept, statistică, sociologie etc.;

b) este orientată spre **rezolvarea de probleme**: nu are caracter pur academic, ci se orientează spre rezolvarea problemelor reale ale societății contemporane, căutând soluții;

c) este **normativă**, adică este o știință care își asumă faptul că poate fi absolut obiectivă, în analiza acțiunilor guvernamentale ea, alături de tehnici, face apel la valori, alături de mijloace – la scopuri [1].

Abordarea ciclică a politicilor publice determină *caracterul sistemic complex* al elaborării, implementării, monitorizării și evaluării acestora [2, p. 5]. În societatea modernă, *performanța unui sistem* este determinată prin eficiența acestuia. Aplicarea conceptelor de performanță și eficiență în domeniul politicilor publice sugerează existența și cuantificarea unei serii de indicatori. Luând în considerație specificul ciclului de politici publice, este evident, că acești indicatori trebuie să fie formulați la etapa designului/elaborării politicii publice, iar cuantificarea și analiza acestora are loc la etapa evaluării politicilor, fapt care ne permite să apreciem eficiența sau ineficiența politicilor implementate.

Formularea adecvată a indicatorilor de performanță la etapa de elaborare a politicii este cheia succesului în măsurarea eficienței, deoarece dacă nu am planificat din start ce măsurăm, cum măsurăm, de unde colectăm date, ce fel de date, cine face acest lucru etc., atunci la finele ciclului de politici publice nu vom putea realiza o evaluare adecvată a eficienței politicii.

Astfel, autorii politicilor publice se confruntă permanent cu diverse provocări, generate de caracterul complex al fenomenului politicilor publice. Mai cu seamă, acest lucru poate fi observat, în perioada actuală, în domeniul politicilor și reglementărilor economice. Realitatea actuală a reglementării activității economice în Republica Moldova are caracterul de suprareglementare. La moment, există circa 1.000 de hotărâri de Guvern, hotărâri și instrucțiuni ale ministerelor, serviciilor și agențiilor, care reglementează activitatea economică. 497 din aceste documente sunt incluse în *Registrul actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător* [3]. O mare parte din aceste reglementări sunt produsul diferitelor reforme ale sistemului economic.

Drept studiu de caz poate servi *reforma regulatoare*, așa-numită *ghilotină*. Conștientizarea poverii reglementărilor asupra activității antreprenoriale a servit drept cauză de demarare în anul 2004 a *refor-*

Tabelul 1

**Dinamica afacerilor în Republica Moldova în perioada anilor 2005-2014.**

<b>Indicatorul</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Nr. total de IMM	33.141	36.158	39.987	42.121	44.633	46.704	48.541	50.681	52.246	53.738
Nr. întreprind. noi înregistrate	7.251	8.396	11.480	9.902	7.220	6.488	6.740	6.273	6.231	5.797
Nr. întreprind. radiate din Registru	1.524	1.830	1.915	3.001	3.274	3.177	3.430	3.218	2.808	2.433

Sursa. Elaborat de autor în baza datelor <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)> și <<http://www.cis.gov.md/ro/statistica>>.

*mei regulatorii*. La acea etapă, Republica Moldova a aplicat principiile *ghilotinei* doar pentru domeniul antreprenoriatului, urmând exemplul Danemarcei, Suediei și al Marii Britanii.

Dar starea actuală a mediului de afaceri în Moldova, fiind un exponent al eforturilor realizate de guvernare în direcția îmbunătățirii acestuia, cu regret, nu prezintă o îmbunătățire considerabilă prin prisma analizei indicatorilor activității antreprenoriale pe parcursul ultimilor 10 ani. În acest context, autorul realizează o analiză a schimbărilor în activitatea antreprenorială din Moldova ce au avut loc începând cu implementarea *reformei regulatorii* – reformei menite să îmbunătățească situația din mediul de afaceri.

În primul rând, autorul analizează demografia afacerilor mici și mijlocii (IMM) prin dinamica înregistrării afacerilor noi versus dinamica numărului total de întreprinderi în țară și numărul întreprinderilor radiate din Registru (Tab. 1).

Analizând datele statistice din tabelul 1, observăm că dacă se ia în considerație doar numărul total al întreprinderilor înregistrate, atunci se creează impresia unei creșteri constante a acestora fără careva rezerve. Dar dacă conștientizăm că această creștere constituie, de fapt, diferența dintre întreprinderile nou create și întreprinderile radiate din Registru de Stat al întreprinderilor și organizațiilor, atunci accentele se schimbă, iar analiza dinamicii întreprinderilor noi înregistrate în ultimii ani nu arată o dinamică pozitivă. La capitolul demografiei afacerilor, autorul precizează că, pentru o analiză mai amplă și profundă, indicatorii acestui grup necesită a fi dezagregați pe regiuni, raioane, localități.

Un alt indicator ce merită atenție, în contextul demografiei afacerilor, este densitatea acestora și rata de supraviețuire. Cu regret, nu există statistici publicate în Republica Moldova, care ar permite observarea dinamicii ratei de supraviețuire a firmelor între 3-5 ani. Utilitatea acestui indicator constă în faptul că crearea noilor firme nu conduce la ritmuri mari de creștere la nivel agregat, în schimb, firmele de 3-5 ani, ca regulă, dau dovadă de un antreprenoriat performant. Din această perspectivă, este important de luat în considerație și indicatorii dinamicii cifrei de afaceri, precum și a ocupării în firmele de 3-5 ani.

Un alt indicator, care reflectă demografia activității antreprenoriale într-un stat este creșterea netă a „populației” (numărului) antreprenorilor. Într-adevăr, numărul antreprenorilor nu coincide cu numărul întreprinderilor/agenților economici, chiar și din simplul considerent că o persoană poate și proprietar/fondator al mai multor afaceri. Semantica acestui indicator constă în legătura dintre creșterea și dezvoltarea socioeconomică și spiritul antreprenorial. Un comunicat al Comisiei Europene arată că tendința actuală în țările europene este de a investi în cetățenii săi, în competențele lor și în capacitatea lor de a se adapta, a inova, a încuraja o schimbare reală a mentalităților cu privire la atitudinile antreprenoriale [6]. Dar obiectivul final al acestei abordări este lansarea acestor persoane în afaceri proprii. Anume această tendință de a fonda o nouă afacere reprezintă o măsurare a gradului de „sănătate” a mediului de afaceri. Cu regret, la moment, în Republica Moldova nu sunt date statistice general accesibile referitor la acest indicator.

Următorul grup de indicatori care necesită evaluare în dinamică sunt indicatorii ai activității și performanțelor întreprinderii. Unul dintre indicatorii performanței activității antreprenoriale, care poate fi calculat reieșind din disponibilitatea datelor statistice, este profitabilitatea afacerilor (Tab. 2).

Tabelul 2

**Numărul întreprinderilor care au obținut profit față de numărul total  
al întreprinderilor în Republica Moldova în perioada anilor 2005-2014.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nr. total al întreprinderilor	33.141	36.158	39.987	42.121	44.633	46.704	48.541	50.681	52.246	53.738
Nr. întreprind. care au obținut profit	13.589	14.503	16.740	19.102	17.838	20.229	21.651	19.307	20.867	21.974
Rata, %	41,0	40,1	41,9	45,4	39,9	43,3	44,6	38,1	39,9	40,9
Rezultatul financiar al într. care au obținut profit, <i>mln lei</i>	5.766	7.916	13.210	18.864	12.443	17.575	19.626	11.927	13.647	16.099
Profitul mediu obținut, <i>mii lei</i>	424	546	789	988	698	869	906	618	654	733

*Sursa. Elaborat de autor în baza datelor <www.statistica.md>.*

Analiza situației la capitolul profitabilității afacerilor în Republica Moldova, reieșind din datele statisticii oficiale, arată că rata întreprinderilor care obțin profit față de numărul total de întreprinderi nu s-a schimbat esențial pe parcursul anilor, variind între 40 și 45 la sută pe parcursul a 10 ani. La fel de relevante, în contextul performanței economice al întreprinderilor (în pofida faptului că au o conotație negativă), sunt datorii agenților economici (tab. 3).

Tabelul 3

**Datorii ale agenților economici,  
la data de 01 ianuarie a anilor 2008-2014, *mln. lei*.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Datorii, <i>total</i>	105.048,1	118.493,0	130.414,9	139.594,4	154.439,4	172.429,7	201.639,8
Datorii pe termen lung	38.583,0	46.581,5	50.701,8	53.715,6	57.206,5	65.035,5	76.937,1
Datorii pe termen scurt	66.465,1	71.911,5	79.713,1	85.878,8	97.232,9	107.394,2	124.702,8
Datorii financiare	15.572,7	17.679,4	18.530,5	21.508,9	24.861,2	27.525,2	31.045,8
Datorii comerciale	36.977,1	40.013,4	40.326,4	42.510,6	48.783,7	54.828,2	64.302,0
Datorii calculate, <i>dintre care:</i>	13.915,3	14.218,7	20.856,2	21.859,3	23.588,0	25.040,8	29.354,9
- retribuirea muncii,	889,7	1.032,1	1.021,1	1.065,7	1.130,5	1.258,8	1.371,6
- asigurările,	323,9	423,2	438,2	528,6	592,2	612,6	622,5
- decontări cu bugetul	1.037,8	664,7	734,4	738,3	835,9	1.153,7	1.367,9
- alte datorii pe termen scurt	11.663,9	12.098,7	18.662,5	19.526,7	21.029,4	22.015,7	25.992,9

*Sursa. Elaborat de autor în baza datelor <www.statistica.md>.*

Reieșind din datele tab. 3, asistăm la o creștere permanentă a datoriilor pe toate categoriile acestora. Autorul consideră relevant de raportat rata de îndatorare a agenților economici la cifra de afaceri în aceeași perioadă. Astfel, rata de îndatorare a agenților economici față de cifra de afaceri în anii 2008-2014 a variat între 60 și 85 %, ceea ce este enorm, referindu-se la criteriile eficienței economice.

Un alt indicator din categoria resurselor atrase în afaceri care merită atenție este indicatorul resurselor umane angajate (Tab. 4).

Tabelul 4

**Rata populației ocupate în domeniul antreprenoriatului față de  
totalul populației active în Republica Moldova în perioada anilor 2005-2014.**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total populație activă, <i>mii pers.</i>	1.422,3	1.357,2	1.313,9	1.302,8	1.265,3	1.235,4	1.257,5	1.214,5	1.235,8	1.232,4
Nr. mediu anual de angajați ai agenților economici	578.011	574.933	574.131	572.129	539.195	526.182	510.191	519.882	525.198	519.429
Rata, %	40,6	42,4	43,7	43,9	42,6	42,6	40,6	42,8	42,5	42,1

*Sursa.* Calculat de autor în baza datelor <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)>.

Abordarea cantitativă a dimensiunii „resursele umane în afaceri” este analizată prin prisma ratei populației ocupate în domeniul antreprenoriatului față de totalul populației active în țară. Oscilația ratei de ocupare a populației în domeniul antreprenoriatului nu a fost foarte mare (de la 40,6% până la 43,9%) în timpul perioadei anilor 2005-2014, dar acest lucru se întâmplă, în contextul, în care aproape toate politicile socioeconomice vizează creșterea sau crearea locurilor noi de muncă. Remarcabilă este și situația, când numărul mediu anual de angajați ai agenților economici a crescut, dar rata acestei angajări în totalul po-

Tabelul 5

**Schimbarea factorilor de bază ai mediului de afaceri  
în Republica Moldova în 2011-2013, %.\***

<b>Indicatorii</b>	<b>Schimbarea situației din a. 2013 în comparație cu a. 2011, %*</b>		
	<i>îmbunătățire</i>	<i>fără schimbare</i>	<i>înrăutățire</i>
Dezvoltarea infrastructurii. Acces la resurse.	39,6	34,7	25,7
Relația businessului cu guvernarea	21,2	41,4	37,4
Dezvoltarea și implementarea inovațiilor	19,4	42,5	38,2
Forța de muncă	17,8	38,1	44,1
Activitatea funcționarilor ce se ocupă de reglementarea afacerilor	19,2	34,6	46,2
Reglementarea activității antreprenoriale	13,1	47,9	39,0
Atractivitatea investițională a businessului moldovenesc	15,2	32,3	52,5
Legile și actele normative care reglementează afacerile	12,2	35,2	52,7
Sistemul judiciar	2,9	24,8	72,3
Riscurile eventuale	3,5	16,8	79,7

*Sursa.* [4, p. 223].

\* % antreprenorilor care au dat apreciere factorilor indicați în tabel.

pulației active a scăzut. Deci atunci când se face o evaluare obiectivă a impactului asupra pieței forței de muncă, nu este suficient de arătat doar creșterea numerică a angajaților în domeniul antreprenoriatului, dar e necesar de făcut legătura și cu alți indicatori (demografici) pentru descrierea completă și obiectivă a situației în țară.

O cercetare recentă în cadrul Institutului Național de Cercetări în Economie [7], în obiectivele căreia se regăsește analiza caracteristicilor esențiale ale IMM-urilor în R. Moldova și evoluția politicii de susținere a sectorului IMM în ultima perioadă, arată tendința de înrăutățire a situației, luând în considerație analiza părerilor antreprenorilor rezultată dintr-un sondaj (tab. 5).

Deci analiza eficienței *reformei regulatorii* demonstrează că politicile și reglementările implementate în cadrul acestei reforme nu a adus la realizarea scopului general al reformei - asigurarea sporirii competitivității economiei naționale. Totodată, observăm că reglementarea activității antreprenoriale, legile și actele normative regulatorii, precum și funcționarii ce se ocupă de reglementarea afacerilor, se află în top-ul factorilor care, după părerea antreprenorilor, s-au înrăutățit în perioada analizată.

Astfel, deoarece calitatea cadrului regulatoriu prin care sunt implementate politicile publice depinde direct de cunoștințele, capacitățile și competențele autorilor acestora, este evidentă necesitatea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici atât în materia elaborării cadrului normativ, cât și în materia elaborării și evaluării politicilor publice.

Astfel, studiarea procesului de elaborare și evaluare a politicilor publice trebuie să fie axată pe următoarele **obiective**:

a) *la nivelul de cunoaștere și înțelegere*: cunoașterea noțiunii de politică publică, a elementelor ciclului politicii publice, tipurilor de probleme publice, algoritmului elaborării politicii publice, tipurilor de evaluare;

b) *la nivelul de aplicare*: analiza problemei publice; identificarea unor politici alternative; analiza adecvată a datelor disponibile și colectarea altor date necesare; stabilirea criteriilor de evaluare a politicii; aplicarea metodelor și tehnicilor de evaluare a politicilor;

c) *la nivelul de integrare*: organizarea procesului de elaborare și evaluare a politicilor publice; compararea și alegerea între diferite opțiuni ale politicilor publice, luând în calcul costurile, beneficiile, eficacitatea, eficiența, echitatea, legalitatea, posibilitatea de realizare a acestora, precum și acceptabilitatea din punct de vedere politic; transformarea alternativelor de politici publice în strategii; monitorizarea politicilor implementate; evaluarea impactului politicilor publice; asigurarea durabilității (continuității) politicii publice.

Competențele dobândite de funcționarii publici în urma realizării acestor obiective educaționale vor contribui la sporirea calității documentelor de politici elaborate, în particular, și la îmbunătățirea procesului de elaborare și evaluare a politicilor publice, în general. Astfel, are de câștigat calitatea politicilor publice și a reglementărilor, realizate prin intermediul unor procedee argumentate metodologic și științific, bazate pe dovezi și pe asumarea responsabilității față de consecințele politicii de către autorii acestora. Drept urmare, se va ameliora impactul acestor politici asupra mediului socioeconomic al țării și va spori încrederea populației în actorii guvernamentali, responsabili de elaborarea și implementarea politicilor publice.

## BIBLIOGRAFIE

1. Pacesila M., Profiroiu A. Evoluții recente privind studiul politicilor publice. În: „Administrație și management public,” nr. 7, 2006, p. 56-63.
2. Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central./ Secretariatul General al Guvernului României, București, 2004, 27 p.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1030 din 03.10.2005 privind aprobarea Registrului actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 132, 2005.
4. <[www.statistica.md](http://www.statistica.md)>, accesat la 20.02.2016.
5. <<http://www.cis.gov.md/ro/statistica>>, accesat la 22.02.2016.
6. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-365\\_ro.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-365_ro.htm)>, accesat la 01.03.2016.
7. Aculai E. Managementul dezvoltării sectorului întreprinderilor mici și mijlocii în Republica Moldova în contextul tendințelor europene contemporane. Chișinău: INCE, 2015, 333 p.

# INSTRUIREA PRACTICĂ – CHEIA DEZVOLTĂRII PROFESIONALE DE CALITATE

**Galina MARDARE,**  
*magistru, metodist, Departamentul dezvoltare profesională,  
Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*The purpose of this paper is to emphasize the importance of civil servants' training, in general, and of civil servants practical training, in particular, as well as to study its impact on the quality of professional development in the Republic of Moldova. Currently, the quality of professional development process, amplified through practical trainings, becomes a field of particular interest, as a result of cumulated factors effects. Subsequently, any authority from the public administration system becomes autonomously in charge of developing a culture of quality, namely of policies, techniques, and practices uniformly implemented and soundly documented, in order to achieve those results/performance that corresponds to their set objectives.*

La acest început de mileniu și secol, procesul de dezvoltare profesională din Republica Moldova, ca parte integrantă a sistemului educațional național, parcurge o perioadă în care instruirea atât teoretică, cât și practică a funcționarilor publici este axată pe creșterea calității, a excelenței în spiritul performanței și competitivității atât la nivel european, cât și mondial.

În prezent, calitatea procesului de dezvoltare profesională devine, prin amplificarea instruirilor practice, un domeniu de interes deosebit, ca urmare a configurării pregnante a efectelor mai multor factori. Astfel, orice instituție din sistemul administrației publice devine responsabilă de dezvoltarea unei culturi a calității, adică a unor politici, tehnici și practici consecvent aplicate și temeinic documentate pentru obținerea acelor rezultate/performance, care sunt concordante cu obiectivele fixate.

Profesorul român, Panaite Nica, menționează în studiile sale cu referire la managementul calității în instituțiile de învățământ superior că „peste 80% din problemele de calitate sunt dependente de sistem și, în consecință, este de datoria managerilor să le rezolve. Însă, de regulă, ei se mulțumesc să ia măsuri după ce evenimentele negative au avut loc, punând accentul pe acțiunea de „stingere” și nu pe cea de „prevenire a incendiilor”. [1] Aceasta se datorează, de regulă, faptului că ei nu sunt conștienți de adevăratul preț al lipsei calității. Odată acest preț perceput, devine clară eficiența prevenirii și folosirii metodelor adecvate de îmbunătățire a calității, de la bun început și în mod permanent.” În accepția aceluiași autor, implementarea unui „vaccin” al calității necesită 3 acțiuni ale managerilor: [2]

1. Conștientizarea necesității de preluare a inițiativei de către manageri.
2. Dobândirea cunoștințelor privind managementul calității, managerii trebuie să devină ei înșiși educatori și nu simpli supraveghetori.
3. Implementarea unui mediu organizațional motivant și sprijinirea personalului didactic și auxiliar în scopul îmbunătățirii continue a calității.

Cadrul normativ existent în domeniul dezvoltării profesionale din Republica Moldova recunoaște principiile instruirii de calitate, or acestea nu lipsesc din agendele unor proiecte, de exemplu, Proiectul Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene”, care este finanțat din fondurile Uniunii Europene și implementat de către Oficiul Guvernului Republicii Lituania, Departamentul Serviciului Public, Centrul de Instruire al Ministerului Finanțelor și Agenția pentru Fonduri Sociale Europene, în parteneriat cu instituția beneficiară – Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Obiectivul general al proiectului dat este de a contribui la consolidarea capacităților funcționarilor publici din Republica Moldova, în corespundere cu standardele Uniunii Europene, prin îmbunătățirea calității cursurilor de instruire și a altor activități de dezvoltare profesională.

Activitățile care urmează a fi desfășurate în cadrul Proiectului au scopul de a susține consolidarea capacităților instituționale și funcționale ale Cancelariei de Stat, a subdiviziunilor resurse umane din auto-



ritățile publice de nivel central și local, în baza recomandărilor statelor-membre ale UE cu privire la sistemul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, elaborate în corespundere cu experiența acestor state în domeniul respectiv.

Tamara Gheorghiuța, șef al Direcției reforma administrației publice centrale, a menționat în cadrul primei întruniri trimestriale din acest an a specialiștilor în resurse umane din autoritățile publice de nivel central din țara noastră, organizate de către Direcția reforma administrației publice centrale din cadrul Cămarilor de Stat cu susținerea proiectului Twinning că „dezvoltarea profesională este un proces complex prin intermediul căruia angajații serviciului public se pregătesc pentru exercitarea activității de muncă pe calea asimilării și dezvoltării capacităților profesionale în domeniul administrației publice.” [3]

Arturas Arbatauskas, reprezentant al Institutului de Administrare Publică din Lituania, la fel, prin desfășurarea unui exercițiu practic cu implicarea activă a participanților, a pus în discuție propunerile de îmbunătățire a procesului de instruire, sintetizând faptul că: „Întrunirile trimestriale sunt foarte importante, dar nu exclusiv din perspectiva informației acumulate; este la fel de important de a include și unele exerciții practice, pentru a încuraja participanții să interacționeze, creând, astfel, prin aceste evenimente, oportunitatea dezvoltării unei platforme de comunicare dintre specialiștii în resurse umane din Republica Moldova”.

Fiind o parte constituantă importantă a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, **reforma administrației publice** reprezintă o prioritate pentru Guvernul Republicii Moldova. Prin urmare, proiectul Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene” vine să contribuie la implementarea agendei de reformă, inclusiv prin următoarele propuneri pentru modernizarea serviciului public cu referire la sistemul de instruire: [4]

1. *Sistemul de calitate pentru instruirea funcționarilor publici trebuie să includă proceduri și cerințe clare, stabilite pentru prestatorii de servicii de instruire, fapt care ar crea un mediu al condițiilor egale și prosperării acestui domeniu.*

2. *Renovarea cadrului instituțional prin instituirea unei unități structurale mai competente și capabile pentru gestionarea serviciului public în întreaga țară.* Principala unitate responsabilă pentru serviciul public este Direcția reforma administrației publice centrale a Cămarilor de Stat. Având în vedere aria de aplicabilitate a funcțiilor și grupurile-țintă pe care Cămarile de Stat trebuie să le acopere, este evident că numărul de personal nu este suficient pentru a îndeplini în mod eficient aceste funcții. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public ar putea stabili funcțiile și structura sistemului de management al resurselor umane (Direcția Cămarilor de Stat și secretarii generali, Unitățile RU) și funcțiile fiecărui actor.

Astfel, cerințele reformării și schimbării atitudinii față de politicile de personal în administrația publică sunt adresate prin multiple rapoarte ale Consiliului Europei, în vederea parcurgerii pașilor de aderare la Uniunea Europeană. Cadrul normativ existent în domeniul administrației publice recunoaște autoritățile drept o arenă dinamică de dezvoltare care, fiind echipată cu instrumente necesare, poate să-și construiască în mod reușit viitorul și să activeze pentru a-și îmbunătăți performanțele, asigurând o integrare fără dificultăți în structurile europene.

Deși a trecut mai bine de un deceniu de la elaborarea Strategiei Naționale de Instruire pentru Administrația Publică din Moldova, menționăm cu aceeași notă de actualitate necesitatea „edificării unui sistem modern și eficient al administrației publice locale, bazat pe competența funcționarilor publici și aleșilor locali, ceea ce presupune, în mod implicit, un proces eficient de instruire, precum și un cadru instituțional pe măsură”. [5] Bunăoară, congruența a trei factori principali a determinat elaborarea Strategiei Naționale de Instruire drept un proces oportun și absolut necesar: 1. *Reforma în administrația publică*; 2. *Descentralizarea, care este o parte a procesului de reformă*; 3. *Eforturile Republicii Moldova de integrare europeană*.

Bazându-se pe o analiză comprehensivă a necesităților de instruire, Grupul coordonator al Strategiei propune un model inovațional și mnemotehnic numit *OP<sup>10</sup>ERA*, care necesită a fi luat în considerare, atunci când sunt analizate situația și schimbările necesare procesului de dezvoltare profesională. Astfel, prin acronimul *OP<sup>10</sup>ERA*, sunt evidențiate următoarele aspecte ale instruirii: [6]

- *instruirea trebuie să fie obiectivă și profesionistă, fără părtiniri politice;*
- *instruirea trebuie să fie practică.* Cele 10 elemente sugerate pentru caracterul practic al instruirii sunt următoarele: *purposeful (semnificativ), planificat, pregătit, profesional, productiv, patient (răbdare), participativ;*

- *palatable/pleasant(acceptabil/plăcut)*, precum și instruirea pentru perspectivă profesională și personală.

Următoarele aspecte ale instruirii țin de caracterul *exigent și abilitar*, ceea ce ar însemna ca instruirea să fie recunoscută ca oferind progres personal, prestigiu, perspective de siguranță și promovare, precum și obligativitatea pentru funcționarii publici de a obține un anumit grad de profesionalism.

Importanța instruirii practice și impactul acesteia asupra calității procesului de dezvoltare profesională din Republica Moldova este bine argumentată de către autorii ghidului metodic „*Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă*”, Tamara Gheorghița, șef Direcție politică de cadre, doctor în științe administrative, Ecaterina Doicov, consultant în dezvoltarea profesională.

Referindu-se la formele și metodele de realizare a activităților de instruire practică, autorii menționează „*învățarea din cele mai bune practici drept o metodă de instruire la locul de muncă, care constă în examinarea și preluarea celei mai bune experiențe prin realizarea unor vizite speciale de studiu*”; „*învățare de la egali, dar care prin experiența pe care o au pot servi reper/model în domeniu*.” [7] Scopul vizitei de studiu este de a descoperi factorii de succes și cele mai bune practici în organizația-gazdă, pentru a le învăța și a le reproduce în propria organizație.

În altă ordine de idei, autorii definesc această metodă a *învățării din cele mai bune practici* „*drept un proces continuu de perfecționare, care începe cu o evaluare și analiză profundă a performanțelor la propriul loc de muncă. În procesul analizei se identifică domeniile, care necesită îmbunătățire. Apoi se face un studiu în care se caută o organizație-gazdă cu performanțe sporite într-un domeniu anumit, organizație care poate fi model pentru învățare*”. [8]

*Metoda învățării din cele mai bune practici* poate fi utilizată în majoritatea domeniilor de activitate ale autorității publice și poate fi aplicată în diferite scopuri, inclusiv: 1) îmbunătățirea procesului de lucru; 2) îmbunătățirea modului de planificare și organizare a activității; 3) dezvoltarea indicatorilor-cheie de performanță; 4) facilitarea schimbului de cunoștințe și acordării posibilităților de dezvoltare a capacităților personalului etc. În baza celor învățate din cele mai bune practici trebuie să fie luate decizii privind modalitățile prin care se pot îmbunătăți performanțele și rezultatele la locul de muncă.

„*Vizita de studiu este o formă de dezvoltare profesională, care oferă funcționarilor publici posibilitatea de a identifica cele mai bune practici și de a studia experiența avansată în autoritatea-gazdă pentru a le reproduce cu succes în propria autoritate*”, subliniază Aurelia Țepordei, directorul Departamentului dezvoltare profesională în raportul cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice în anul 2015. [9]

În cadrul ședinței ordinare a Senatului Academiei de Administrare Publică, la data de 1 martie curent, raportorul solicită contribuția Cancelariei de Stat la identificarea resurselor financiare necesare organizării vizitelor de studii în teritoriu pentru participanții la cursurile de dezvoltare profesională, organizate la comanda de stat.

Prin urmare, Academia de Administrare Publică, conform prevederilor Statutului său, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 26.03.2014, fiind o instituție de învățământ superior de stat, care are misiunea de formare a specialiștilor de înaltă calificare, de dezvoltare profesională continuă a personalului din serviciul public și de asigurare științifico-metodică a activității autorităților publice trebuie să se adapteze noilor standarde și exigențe pentru a fi un mediu al calității și performanței, pentru a rămâne competitivă, într-o lume concurențială dură, angajată în procesul globalizării.

Având calitatea de membru cu drepturi depline în Procesul Bologna din mai 2005, Republica Moldova și-a propus nu doar un statut de partener cu drepturi egale în Spațiul European al Învățământului Superior (SEIS), ci și un demers explicit pe două paliere esențiale: [10]

- restructurarea sistemului propriu de învățământ superior în vederea unei convergențe la nivel european - în contextul tendințelor crescânde de dezvoltare a unor valori comune, dar și a intensificării mobilității profesionale și sociale;

- reforme coordonate, structuri comparabile și acțiuni comune, de cele mai multe ori acestea derivând din politicile partajate ale Uniunii Europene. După 10 ani de la aderarea Republicii Moldova la Procesul Bologna, se constată că integrarea învățământului superior în spațiul european al învățării și cercetării este un proces ireversibil.

În această context, amintim faptul că Asociația Europeană pentru Asigurarea Calității în Învățământul

Superior (ENQA) a fost creată pe 4 noiembrie 2004 la Frankfurt, ca succesor al Rețelei Europene pentru Asigurarea Calității în Învățământul Superior, întemeiată la 29 martie 2000 la recomandarea Consiliului Europei, care la moment întrunește 18 membri, printre care și România. Republica Moldova, pentru a accede la acest organism european, a efectuat un demers clar, în acest sens, prin înființarea la 1 aprilie 2014 a Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional, prin aprobarea de către Cabinetul de Miniștri a Regulamentului de organizare și funcționare, potrivit căruia noua structură va evalua programele tuturor instituțiilor de învățământ tehnico-profesional, ale universităților și ale instituțiilor de formare continuă și va efectua acreditarea instituțională.

Potrivit ex-ministrului educației, Maia Sandu, „acreditarea va prezenta dovezi concludente pentru comunitatea academică, beneficiarii de servicii educaționale, angajatorii din țară și cei de peste hotare, dar și pentru societate, în general, că o anumită instituție satisface standardele minime de calitate”. Aceeași sursă menționează că evaluarea și acreditarea instituțională sunt procese care au un rol extrem de important pentru asigurarea calității în învățământ. Odată parcurse aceste proceduri, instituțiile de învățământ vor putea demonstra că serviciile educaționale corespund cerințelor societății, timpului și pieței muncii”.

[11]

În acest context, concluzionăm faptul că actualele politici și strategii privind asigurarea calității în sistemul național de învățământ din Moldova necesită a fi renovate, în scopul corelării permanente cu orientările și acțiunile promovate la nivel european și mondial, atât pornind de la suportul legislativ, cât și de la cadrul instituțional. Așadar, domeniul de dezvoltare profesională din Republica Moldova, ca parte integrantă a sistemului educațional național, amplifică necesitatea unei strategii de dezvoltare a calității, care să ajusteze standardele de calitate națională la cele europene dintr-o serie de motive legate de strategia țării cu privire la integrarea în Uniunea Europeană.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Panaite Nica ș. a. Management: concept și aplicații practice. Editura Paideia, București, 2000, pag. 37.
2. *Ibidem*, pag. 77.
3. <[www.cancelaria.gov.md/propuneri-pentru-modernizarea-serviciului-public](http://www.cancelaria.gov.md/propuneri-pentru-modernizarea-serviciului-public)>, 17 martie 2016.
4. *Ibidem*.
5. Strategia Națională de instruire a funcționarilor publici și aleșilor locali, pentru anii 2007-2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 010 din 26.01.2007.
6. *Ibidem*.
7. Ecaterina Doicov, Tamara Gheorghița. Ghidul metodic „Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă.” Chișinău 2012, pag. 57.
8. *Ibidem*, pag. 59.
9. Raportul cu privire la organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice în anul 2015, Departamentul dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică.
10. <[www.erasmusplus.md/](http://www.erasmusplus.md/)>, „Tendințe actuale în învățământul superior din Republica Moldova.” Reflecții ale membrilor echipei de experți naționali în reforma învățământului superior din cadrul Programului Erasmus+ Ediția 2015, Oficiul Național Erasmus+ în Moldova.
11. <[Unimedia.info](http://Unimedia.info)>.

## DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI – CONDIȚIE DE ASIGURARE A PRESTĂRII CALITATIVE A SERVICIILOR PUBLICE

**Carolina MITROFAN,**  
*magistru, metodist, Departamentul dezvoltare  
profesională, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Public services is a priority area of government activity by having a significant social impact, which provides the satisfaction of a considerable variety of social needs. Increasing demand for quality public services, determines the need of permanent skills development of the civil servants involved in the process of service providing. The quality of public services provided by public officials is influenced by their knowledge in the field of activity, skills and capacities that can be developed by professional trainings and other types of professional development.*

Trecerea la o societate democratică bazată pe pluralism politic, economie de piață, încetățenirea valorilor general-umane, precum și schimbările ce s-au produs în ultimii ani în sistemul administrației de stat și locale au determinat administrația publică să-și reorienteze activitatea asupra unor probleme ce țin nemijlocit de asigurarea condițiilor vitale pentru membrii colectivităților locale. Una dintre condițiile fără de care acest obiectiv n-ar putea fi atins este organizarea serviciilor publice, bazate pe principii noi, cu un conținut și o orientare nouă.

Serviciile publice reprezintă un domeniu prioritar de activitate al administrației publice prin faptul că au un impact social deosebit, asigurând satisfacerea unei varietăți considerabile de cerințe sociale ale populației. Actualmente, autoritățile publice prestează o gamă largă de servicii publice din diverse domenii, cum ar fi infrastructura, locuințele, transportul, arta, cultura, educația, asistența socială, sănătatea, ordinea și siguranța publică, activitățile economice și financiare.

În epoca actuală, statul păstrează monopolul asupra unor servicii considerate de interes național, pe care le înființează și le coordonează centralizat (poliția, starea civilă etc.). Însă, în ultimii ani, tot mai evidentă devine tendința de descentralizare. O nouă organizare a serviciilor publice la nivel local nu poate fi efectuată fără o analiză competentă a situației reale și a problematicii persistente în acest domeniu. În acest sens, analiza factorilor de influență, corelată cu instrumentele moderne de conducere a serviciilor publice, reprezintă coloana vertebrală a managementului serviciilor publice. Preocuparea primordială a administrației publice trebuie să o constituie gestiunea internă a serviciilor publice. Cu alte cuvinte, trebuie elucidate problemele esențiale pentru buna funcționare a acestora. Administrarea unei instituții publice locale implică, înainte de toate, optimizarea mijloacelor financiare, umane, materiale de care dispune pentru a-și atinge scopurile fixate.

Întotdeauna există necesitatea de a îmbunătăți performanța autorităților locale. În același timp, nevoia cetățenilor în servicii publice este în permanentă creștere. Cererea ridicată necesită standarde de performanță mai înalte. Cetățenii vor continua să solicite administrației publice schimbări pozitive în aspectele economice, sociale și ecologice ale comunității lor. Ei întotdeauna vor tinde spre o viață mai bună.

Rolul administrației publice în Moldova este axat pe promovarea dezvoltării economice, sociale și asigurarea echității sociale prin intermediul unor servicii eficiente și accesibile. Totodată, Moldova se confruntă cu cerințe tot mai mari din exterior. Pentru a face față acestor cerințe, autoritățile publice au nevoie de un corp de profesioniști bine pregătiți în domeniul public. Însăși creșterea exigențelor populației față de calitatea serviciilor publice determină necesitatea dezvoltării permanente a abilităților funcționarilor publici antrenați în procesul de prestare a acestora.

Necesitatea într-o calitate înaltă a serviciilor publice, prestate actualmente populației, rezidă în următoarele: a răspunde cerințelor actuale ale cetățenilor, care sunt tot mai bine instruiți și informați și care compară calitatea serviciilor publice cu cea a serviciilor private; a satisface nevoile tot mai numeroase și importante ale utilizatorilor clienților de servicii publice de calitate; a contribui la dezvoltarea coeziunii sociale,

a securității și a politicilor sociale și economice pe termen lung; a contribui la legitimitatea și eficacitatea acțiunii publice [1].

În ceea ce privește profilul funcționarului public, într-o societate bazată pe progresul tehnico-științific și aflată în permanentă schimbare, individul se confruntă cu nevoia de a dobândi noi competențe și de a-și reînnoi bagajul de cunoștințe și abilități prin programele de formare profesională continuă. Dezvoltarea profesională continuă include aptitudini, abilități și competențe dobândite de către un profesionist în îndeplinirea activităților sale. Ea se referă nu numai la necesitatea de a dobândi noi cunoștințe, dar și de a aplica și a integra cele însușite în activitatea practică desfășurată. Necesitatea unei dezvoltări continue este percepută nu doar la nivel individual, ci și la nivel instituțional. În acest context, una dintre prioritățile agendei de dezvoltare națională este consolidarea capacităților profesionale ale personalului autorităților publice. Un rol deosebit în acest proces îi revine dezvoltării profesionale, scopul căreia este aprofundarea cunoștințelor și dezvoltarea abilităților funcționarilor publici din diferite domenii și niveluri ale administrației publice.

Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009, stabilește principiul orientării spre necesitățile de instruire, care presupune că programele de instruire trebuie să fie orientate, în mod obligatoriu, spre satisfacerea necesităților de dezvoltare individuale (la nivel de funcționar public), de grup (la nivel de subdiviziune) și celor organizaționale (la nivel de autoritate publică) [2].

Pentru a face față provocărilor serviciului în mod eficient, un funcționar public profesionist are nevoie de un volum de cunoștințe din diverse domenii, cum ar fi planificarea strategică, elaborarea proiectelor, managementul resurselor umane, comunicare, prestarea serviciilor publice etc. Aceste cunoștințe, abilități pot fi obținute în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională la Academia de Administrare Publică (AAP), care este un centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de instruire și dezvoltare profesională a funcționarilor publici. Misiunea de bază a AAP este formarea specialiștilor de înaltă calificare din organele administrației publice centrale și locale de nivelul întâi și nivelul al doilea, în scopul formării unui corp de funcționari profesioniști, competenți, la nivelul cerințelor moderne, inclusiv prin cursuri de dezvoltare profesională continuă a personalului din serviciul public [3].

Procesul de formare continuă este organizat, bazându-se pe mai multe criterii, unul dintre care este studierea necesităților de instruire. Astfel, prestarea serviciilor calitative, devenind o provocare pentru funcționarii publici, a fost inclusă în lista necesităților prioritare. Acest lucru a servit drept motiv pentru elaborarea programului de instruire „Prestarea serviciilor publice” și includerea acestui program în Comanda de Stat, stabilită Academiei de către Guvernul Republicii Moldova [4]. Conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 850 din 09.12.2015 și planului-grafic de dezvoltare profesională a personalului din administrația publică, până la finele anului 2016 se preconizează organizarea a 7 cursuri cu o tematică nouă – „Prestarea serviciilor publice”, din care 5 pentru personalul cu funcții de conducere/ execuție din cadrul autorităților administrației publice centrale și 2 – pentru aceeași categorie de personal din cadrul autorităților administrației publice locale. Durata programei de instruire este de 24 ore academice.

Programa de instruire „Prestarea serviciilor publice” are ca scop actualizarea cunoștințelor participanților la curs și dezvoltarea abilităților necesare pentru prestarea calitativă a serviciilor publice. Printre obiectivele de bază ale programei date menționăm:

- *aprofundarea și actualizarea cunoștințelor în domeniul concepțiilor generale privind serviciile publice și cadrulul normativ ce reglementează prestarea serviciilor publice;*
- *dezvoltarea abilităților de percepere a necesităților beneficiarilor de servicii publice, evaluare a eficienței serviciilor publice acordate, comunicare organizațională și interpersonală;*
- *modelarea atitudinilor necesare funcționarului public în prestarea serviciilor publice de calitate în interesul beneficiarului.*

Cursul în sine urmărește adaptarea funcționarilor publici la cerințele beneficiarilor – adaptare care vizează atât modalitatea de adresare, de informare a potențialilor clienți, de evitare a eventualelor situații conflictuale, în mod particular, cât și satisfacerea eficientă și la timp a nevoilor acestora, la general. Interesul sporit față de programa de instruire demonstrează conștientizarea faptului că diversificarea, dezvoltarea și creșterea calității serviciilor administrației publice, dar și a accesibilității acestora este o condiție esențială în creșterea nivelului de trai al populației.

Elementul care definește cel mai bine atenția față de cetățean este relația directă dintre acesta și per-



sonalul instituției. De-a lungul acestei relații, beneficiarul va încerca să-l influențeze pe angajat, astfel încât acesta să-i faciliteze o informație, să-i indice un demers care trebuie urmat, să-i admită un document și, inclusiv, să-i admită o plângere. De-a lungul acestei interacțiuni funcționar-beneficiar are loc un proces de comunicare bilaterală. Va fi sau nu va fi adecvat acest proces - de acest lucru va depinde în mare măsură succesul contactului și atingerea în mod satisfăcător a obiectivului beneficiarului [5]. Din acest motiv, o atenție deosebită în cadrul programei cursului „Prestarea serviciilor publice” se acordă subiectelor ce țin de comunicare:

- comunicarea ca instrumentul de prestare a serviciilor publice (obiectivele și funcțiile comunicării, strategiile comunicative, instrumentele de comunicare, particularitățile comunicării scrise, transparența în comunicarea cu cetățenii);

- dezvoltarea abilităților de comunicare interpersonală (comunicarea internă și externă, comunicarea verticală și orizontală, comunicarea verbală și nonverbală, caracteristicile individuale care determină comportamentul comunicativ, ascultarea activă, diferite niveluri de ascultare);

- comunicarea eficientă cu beneficiarii (definirea comunicării eficiente, semnificațiile fenomenului de comunicare eficientă, principiile psihologice ale procesului de comunicare eficientă, tehnicile speciale de comunicare eficientă cu beneficiarii).

Astfel, în cadrul cursului de dezvoltare profesională, se pune accentul pe elementele de bază în atenția acordată cetățeanului – stabilirea unei comunicări efective, implementarea tehnicilor specifice managementului relațiilor cu clienții, aspecte de deontologie profesională. În realizarea cursului respectiv sunt antrenați atât formatorii din cadrul AAP, cât și formatorii invitați, experți în sistemul administrației publice cu o bogată experiență teoretică, metodologică și practică în managementul public, managementul serviciilor publice, precum și în domeniul relațiilor publice și a comunicării. Pe durata realizării instruirii participanții au posibilitate nu doar să studieze conceptele teoretice, noțiunile, categoriile din domeniul vizat, dar și să participe la exerciții interactive, practice, discuții în grup, soluționarea studiilor de caz concrete (atât din practica Republicii Moldova, cât și din practicile altor țări), care facilitează însușirea materialului, precum și formarea abilităților și atitudinilor la participanții în procesul de instruire. Un alt beneficiu, al acestor programe de instruire este posibilitatea de comunicare nu doar între formator și persoana instruită, ci și comunicarea participant – participant, lucrul care oferă posibilitatea unui schimb reciproc de practici acumulate (atât pozitive, cât și negative) și, în general, a experienței în domeniul prestării serviciilor publice.

Autorul consideră că impactul realizării programei de instruire „Prestarea serviciilor publice” va fi resimțită ulterior, cu condiția că participanții la această instruire nu se vor limita în dezvoltarea capacităților și aptitudinilor profesionale doar la cunoștințele obținute la acest curs. De fapt, cursul este doar un demers în vederea provocării interesului funcționarilor publici față de autodezvoltarea continuă în domeniul prestării eficiente a serviciilor publice calitative. Autodezvoltarea ar presupune adoptarea de către individ a concepției de *life-long learning*, adică de învățare pe parcursul întregii vieți. Individul (funcționarul public) trebuie susținut în această aspirație de către angajatorul, în cazul de față, autoritatea publică, care trebuie să stabilească în calitate de prioritate strategică dezvoltarea unor resurse umane performante, de înaltă competență, capabile să susțină procesul de creștere durabilă a economiei, precum și dezvoltarea socială și culturală a țării. Această abordare strategică presupune o investiție constantă în resursele umane, în individ. În aceste condiții, investiția în formare profesională continuă va deveni o pârgă în creșterea flexibilității și adaptabilității resurselor umane la noile provocări ale mediului intern și extern în domeniul prestării serviciilor publice.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Angela Chilaru, Svetlana Cojocar. Managementul calității totale în serviciile publice./ Materialele conferinței internaționale științifico-practice din 21 mai 2008, AAP, Chișinău, 2008, pag. 113.
2. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 201 din 11 martie 2009.
3. Statutul Academiei de Administrare Publică, aprobat prin Hot. Guv. R. Moldova nr. 225 din 26.03.2014.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 850 din 9.12.2015 cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice în anul 2016.
5. George Moldoveanu, Cosmin Dobrin. Managementul calității în sectorul public. [On-line]: <<http://www.biblioteca-digitala.ase.ro/biblioteca/pagina2.asp?id=cap7>>.



## E-GUVERNAREA: CONCEPT ȘI VALOARE

**Dumitru STAVILA,**  
*magistru, metodist, Departamentul dezvoltare profesională,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The article contains a review of e-government (electronic government) process in Republic of Moldova, its contents, its procedures and other aspects of its place in public decision making. Because the main role of e-government is to change the relations between the state and citizens with the help of information technology, this issue must be known and studied as by public servants, as by citizens. The fruitful cooperation between these two main partners in the process of applying e-government for establishing e-democracy will enhance the quality of public services delivered for population.*

În prezent e-guvernarea este considerată un domeniu de cercetare cu un puternic caracter inter-disciplinar, în care, alături de științele politice, management, sociologie, drept și multe altele, informatica are un rol important în dezvoltarea cercetărilor în direcția integrării sistemelor informaționale din administrația publică [1, p. 6]. În această lucrare, am încercat să abordez tematica „E-guvernarea: provocări și perspective pentru Republica Moldova,” reieșind din faptul că acest domeniu de cercetare necesită clarificări teoretice, ținând cont de deficitul informațional datorat absenței unor surse bibliografice temeinice în limba română. Lucrarea este structurată pornind de la abordarea e-guvernării ca sistem informațional, continuând cu o serie de clarificări conceptuale și înregistrarea studiului e-guvernării în Republica Moldova, făcând referințe la ceea ce se întâmplă în Uniunea Europeană, SUA și alte țări, care au deja rezultate considerabile în acest domeniu.

Guvernarea electronică nu este un subiect simplu. Mulți evită să se implice în discuții vizavi de acest subiect, pe motiv că nu înțeleg care este totuși semnificația sau conotația acestuia. Însuși termenul de „guvernare electronică” este interpretabil și oarecum indispensabil în contextul Internetului [2]. Tehnologiile IT din ultimii ani au avut o dezvoltare rapidă și oferă cele mai diverse soluții pentru orice activitate. Pentru a ține pasul cu tehnologia, Guvernul Republicii Moldova a lansat în 2010 un proiect de e-transformare a guvernării, care are drept scop propunerea de informații transparente, combaterea corupției, sporirea eficienței prin aplicarea tehnologiilor informaționale. În plus, acest program este un prim pas pentru ca cetățenii și mediul de afaceri să poată beneficia de servicii fără contactul direct cu instituțiile publice și de a ajunge din urmă țările dezvoltate.

Prestarea electronică a serviciilor reduce costurile de comunicare cu instituțiile statului, reduce timpul pe care îl pierdem pentru obținerea unei informații, limitează interacțiunea cu funcționarul public, care nu întotdeauna este prietenos și amabil cu cetățeanul. Prin implementarea e-guvernării și e-serviciilor putem reduce birocrăția și corupția și crește eficiența statului. În plus, putem diminua discrepanța pe care o avem între capitala Republicii Moldova și celelalte localități, urbane și rurale, la capitolul oportunități de dezvoltare și prestarea serviciilor de calitate pentru cetățeni [3].

E-guvernarea înseamnă transparența procesului decizional în sectorul public. Plasarea on-line a informației guvernamentale de interes public, lansarea portalului de servicii electronice pentru cetățeni reprezintă unele dintre prioritățile incluse în Agenda de e-guvernare. Moldova trebuie și poate să avanseze rapid în implementarea e-guvernării. Centrul de Guvernare Electronică este în proces de definire în parteneriat cu beneficiarii serviciilor electronice și mobile, pe care urmează să le implementăm începând cu 2011. Stimularea și înlesnirea comunicării funcționar public – cetățean prin intermediul internetului reprezintă una dintre prioritățile incluse în Agenda de e-guvernare. Pentru a încuraja acest tip de comunicare și colaborare, Centrul de Guvernare Electronică va pune în practică programe de instruire pentru cetățeni și funcționarii publici privind folosirea internetului pentru a comunica și interacționa. Ținta principală este înglobarea și eficientizarea sistemelor de comunicare existente în instituțiile publice și crearea de aplicații electronice pentru a comunica rapid și eficient.

E de menționat că caracteristica principală a administrației publice este aspectul său expansionist [4, p. 79]. De peste o jumătate de secol în toate țările lumii administrația se dezvoltă, demonstrând o creștere continuă a serviciilor publice. Este evidentă în acest sens tendința statelor de a face față unor noi necesități sociale, de a oferi noi condiții de viață mai bune membrilor lor [5, p. 150]. Desigur, statul modern cu aparatul său administrativ enorm trebuie să reziste schimbărilor și să se axeze pe noi modalități de guvernare. Paralel, e cazul să ne referim și la fenomenul globalizării, în condițiile căruia, practic, a devenit necesară utilizarea noilor tehnologii informaționale și comunicaționale, inclusiv la nivelul administrației publice centrale și locale. În ultima vreme, tot mai mult au fost conștientizate multiplele priorități și avantaje pe care le aduc noile tehnologii, acestea fiind puse în practică activ în vederea sporirii eficienței și democratizării administrației publice. Drept consecință, se poate susține că, în prezent, guvernarea electronică reprezintă direcția principală a reformei administrației publice, a modernizării acesteia.

Mai mult, strategia de guvernare electronică reprezintă o cerință formulată la nivelul Uniunii Europene pentru toate statele-membre (startul căreia a fost dat încă în anul 2000) [6, p. 274], iar printre obiectivele urmărite la nivel european prin guvernarea electronică se numără: includerea tuturor categoriilor sociale ca beneficiari ai serviciilor de e-guvernare, folosirea tehnologiei pentru o guvernare mai oportună și eficientă, crearea identității electronice recunoscute de statele-membre [5, p.150]. Ținând cont de cele menționate, trebuie să recunoaștem că pentru Republica Moldova implementarea e-guvernării a devenit o necesitate stringentă pentru a ține pasul procesului de dezvoltare desfășurat pe întreg mapamondul.

Discuții de a folosi activ noile tehnologii informaționale, pentru sporirea eficienței activității guvernelor a apărut pentru prima dată, în contextul desfășurării reformelor administrative în baza ideologiei noului management statal, care s-au lansat în statele occidentale (cu precădere anglo-saxone), începând cu anii 1990 (încercări practice în acest sens fiind atestate în SUA, în anii 1970) [7, p. 65]. Însuși termenul de guvernare electronică (e-guvernare), a apărut însă mai târziu, în anul 1997, la inițiativa Fondului Științific Național din SUA [8, p. 3].

Termenul de e-guvernare și-a găsit locul în literatura de specialitate legată de problema studierii informatizării administrației publice. Definirea e-guvernării este propusă de specialiștii în domeniu nu numai în formulări diferite, dar și prin tratări diverse. Aceasta se explică prin diferența de dezvoltare istorică, economică și specificul guvernării caracteristic diferitelor state. De exemplu, în Marea Britanie, unde guvernarea are un aspect privat pronunțat, este specific termenul e-guvernare, care are un caracter managerial și pune accentul pe componenta tehnico-informațională în conlucrarea cu cetățenii, văzuți ca clienți, ai căror interese trebuie să fie satisfăcute de către stat [9, p. 50]. În accepțiune engleză (dar și americană), termenului *government* îi aparține mai adecvat sensul de stat, fiind posibil deci a vorbi nu despre o e-guvernare, dar despre un e-stat (stat electronic).

În acest sens, cercetătorul rus L. V. Sorgunov notează că termenul *government* semnifică întregul sistem de organe ale puterii publice ce exercită conducerea, accentul fiind pus nu pe un organ concret, dar pe procesul guvernării publice, în varianta americană acest termen cuprinde nu doar puterea executivă (administrația), dar și alte organe ale puterii publice, moment ce determină utilizarea termenului de stat electronic (stat virtual) [10, p. 21].

Dezvoltând conceptul dat, I. G. Androsova precizează că statul electronic (e-statul) este sinonimul «statului secolului al XXI-lea», care este în stare să asigure nu doar o dezvoltare socioeconomică mai durabilă în condiții de incertitudine și sporirea riscurilor globalizării, revoluției comunicaționale și formarea societății bazate pe cunoaștere, dar și să restabilească încrederea cetățenilor față de instituțiile statului, aflată la moment în liberă cădere, să creeze noi canale de participare politică și să impulsioneze dezvoltarea democrației [11, p. 83].

În documentele internaționale contemporane și, parțial, în hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului termenul de *government* se folosește pentru a menționa statul în întregime. Anume în acest sens, potrivit specialiștilor, termenul trebuie utilizat. Aceasta deoarece se poate vorbi nu numai de Guvern ca principalul organ al puterii executive, dar și de toate cele trei puteri în stat [5, p.151].

În multe state scandinave este folosit termenul de «e-guvernare democratică» în care se cristalizează rolul activ al cetățenilor la luarea deciziilor la toate nivelurile: local și statal. În statele din Asia se evidențiază importanța «e-guvernării» pe baza încrederii sociale de care se bucură guvernele din aceste state. Ele

sunt considerate competente să soluționeze problemele ce țin de satisfacerea intereselor sociale, inclusiv prin folosirea componentei tehnologico-informaționale a administrației de stat [5, p. 151].

O primă delimitare pe care o vom atesta este cea realizată între noțiunea de «e-guvern» («e-government», «e-правительство») și «e-guvernare» («e-governance», «e-правление»). Astfel, «e-guvernul» se consideră că presupune modalitatea în care instituțiile sectorului public folosesc tehnologiile pentru realizarea administrării și extinderea prestării de servicii. La rândul său, «e-guvernarea» este nu doar o simplă aplicare tehnologică sau fizică a tehnologiilor pentru afacerile publice, dar o modalitate de organizare și realizare a puterii politice și sociale. «E-guvernarea» implică aspecte ce țin de felul în care cetățenii interacționează cu guvernarea și influențează procesele legislative și publice. «E-guvernarea» este ceea ce motivează atingerea unui asemenea scop printr-un mijloc mult mai eficient, folosindu-se tehnologiile informaționale [12, p.100-101].

Într-o altă viziune, se trasează o delimitare între noțiunile de «e-guvern», «e-administrație» și «e-guvernare». «E-guvernul» se referă la relațiile interorganizaționale ce cuprind coordonarea politică, implementarea deciziilor politice și prestarea serviciilor publice. «E-administrația» se referă la relațiile intraorganizaționale și cuprinde dezvoltarea politicii, activitatea organizațională și managementul cunoașterii. «E-guvernarea» caracterizează relațiile dintre cetățeni, structurile guvernării, opinia publică și persoanele oficiale alese. Elementele componente de bază ale acesteia sunt procesul democratic, guvernarea deschisă și mecanismul transparent de luare a deciziilor [13, p. 54].

În continuare, pentru a reliefa unele particularități ale «guvernării electronice», considerăm necesar a trasa o paralelă între aceasta și «guvernarea tradițională», călăuzindu-ne de câteva criterii. În acest sens, Ch. Brodhag notează că, tradițional, procesele de luare a deciziilor se bazează pe control și executarea ordinilor, în timp ce în prezent principalii parametri au devenit acordul și înțelegerea. Conducerea tradițională acorda o mare atenție dreptului și regulamentelor, iar guvernarea contemporană se axează, în special, pe norme permissive, recomandări colective, acorduri morale. Puterea tradițională era exercitată de guverne, aparatul birocratic și parlamente, guvernarea actuală în condițiile societății bazate pe rețea include tot mai mult în puterea publică asemenea forme ca comisiile, forumurile, diferite grupuri organizate democratic. Dacă anterior informația ce ținea de procesul guvernării era secretizată și centralizată, în prezent ea a devenit deschisă și cu larg acces, iar procesele informaționale tot mai mult implică forumuri desfășurate pe rețelele de socializare [14, p. 320]. Așadar, din câte se poate observa, e-guvernarea ca fenomen se impune cu trăsături și particularități distincte, a căror avantaje practic sunt general recunoscute și acceptate. La baza ideii de e-guvernare stă imaginea statului ca entitate chemată să satisfacă eficient necesitățile vitale ale societății. Internetul în acest sens permite sporirea radicală a eficienței aparatului statal atât în ceea ce privește celeritatea satisfacerii cerințelor cetățenilor, cât și costul tranzacțiilor realizate [15, p. 3].

Cu toate că în fiecare stat, e-guvernarea are anumite caracteristici proprii, totuși cercetătorii trasează unele elemente comune ale acesteia, precum :

- o activitate mai eficientă a organelor administrației publice;
- prestarea de servicii sociale;
- modernizarea procesului democratic pe baza utilizării unor tehnologii informaționale noi.

Prin urmare, prezintă importanță și încercările de a formula o definiție a e-guvernării. Sub aspectul esenței sale, se consideră că e-guvernarea reprezintă utilizarea tehnologiilor informaționale și a telecomunicațiilor și, îndeosebi, a internetului în toate domeniile guvernării statului, care furnizează servicii publice către utilizatori, între care cei mai importanți sunt cetățenii și asociațiile acestora, cu scopul general de a îmbunătăți serviciile și a le reduce costurile, atât pentru utilizatori, cât și pentru furnizorii de servicii [16, p. 98]. Un aspect important este că implementarea e-serviciilor necesită nu doar aplicarea tehnologiilor, dar și instruirea atât a funcționarilor, cât și a beneficiarilor acestor servicii, în plus este necesar un efort din partea autorităților ca aceste servicii să fie înțelese de beneficiari și să-i ajute să facă economie de timp și de bani.

În final, putem face concluzia, că e-guvernarea sau guvernarea electronică înseamnă servicii electronice publice axate pe nevoile cetățeanului, prestate prin serviciul internetului și că, în esența sa, nu este decât un instrument, un mod de guvernare, bazată pe noile tehnologii informaționale, implementarea cărora în cea mai mare parte depinde de resursele financiare alocate de către stat. Rolul determinant în

acest caz revine voinței politice a guvernanților, care, profitând de avantajele e-guvernării, ar putea crea cele mai bune condiții pentru e-democrație în cadrul statului și a societății [4, p. 83].

### BIBLIOGRAFIE

1. Dănăiață D., Hurbean L., Margea C. Sisteme informatice pentru administrația publică. Timișoara, 2011, p. 6.
2. <<http://www.timpul.md/articol/guvernarea-electronica-un-nou-pas-spre-modernizarea-economiei-37867.html>>, accesat pe 07.04.2016.
3. <<http://www.zdg.md/editia-print/exclusiv/un-pas-spre-guvernarea-fara-hartie>>, accesat pe 09.04.2016.
4. Pinzaru T. E-guvernarea: concept și valoare. În: „Jurnalul juridic național: teorie și practică”, p. 79-83.
5. Rusu V. I., Buzinschi I. E-guvernarea - mijloc de garantare a transparenței în activitate organelor administrației publice centrale. În: „Administrația publică și buna guvernare,” materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007, „Caietul Științific,” nr. 2/2007. Chișinău: 2008, p. 150-151.
6. Шустова М. С. К вопросу внедрения электронного правительства и электронной демократии в Европе. В: «Общество и право», 2011, № 2 (34), с. 274.
7. Быков И. А. «Электронная демократия» vs «электронное правительство»: концептуальное противостояние? В: «ПО-ЛИТЭКС», 2005, выпуск 3, с. 65.
8. McDonagh J. A Strategic advisory note on «e-government and the challenge of change in public sector management». Bratislava: UNDP, Bratislava Regional Centre, 2005, p. 3.
9. Heeks R. Reinventing government in the information age. London: Routledge, 1999, p. 50.
10. Сморгун Л. В. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы. В: Политическая наука, сб. научн. тр. № 4: Электронное государство и демократия в начале XXI века. Москва: ИНИОН, 2007, с. 21.
11. Андросова И. Г. Электронное правление - инструмент радикальной модернизации России. В: «Труд и социальные отношения», 2008, № 6, с. 83.
12. Kim P. Introduction: challenges and opportunities for democracy, administration, and law. In: „International review of administrative sciences,” Thousand Oaks, CA, USA, 2005, vol. 71, nr. 1, p. 100-101.
13. Макнат К. Виртуальное государство Канады. В: «Политическая наука», 2007, № 4, с. 81.
14. Brodhag Ch. Information, governance et development durable. In: „International political science review,” 2000, vol. 21, nr. 3, p. 320.
15. Голованов А. И. Информационно-коммуникационные технологии как модель реализации института народовластия в России. В: «Вестник Челябинского государственного университета», 2011, № 29 (244), с. 33.
16. Gherman T. Impactul e-guvernării asupra vieții sociale, politice și economice a statului. În: „Administrarea Publică”, 2012, nr. 2, p. 98.

# ASPECTE PRIVIND FORMAREA ȘI DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A RESURSELOR UMANE DIN STRUCTURILE POLIȚIENEȘTI CU STATUT MILITAR DIN REPUBLICA MOLDOVA

**Alexandru DRĂGULEAN,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

**Doinița COJOCARU,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*Dynamic development processes arising from European integration aspirations of the Republic of Moldova and democratic transformations undergone by our country, mandatory requirements for a state of law, impose a complex of measures to reform the security forces, including the Carabineer Troops of the Ministry of Internal Affairs, in relation to European standards in order to meet quality compliance and operational tasks and expectations of civil society. Achieving the expected results depend very much on how the Department of the Carabineer Troops is done the training and professional development of military personnel. Namely, ensuring a high level capacity of military personnel to perform their tasks effectively both current as well as potential ones, is essential for the Department of the Carabineer Troops in the context of reforming the police structures with military status.*

După mai bine de două decenii de la formare, Trupele de Carabinieri sunt un exemplu clar al unui cerc vicios al resurselor umane, dat fiind faptul că reformele propuse spre realizare nu pot fi duse până la capăt fără resursele umane adecvate. Pe de altă parte, încetinirea sau amânarea reformelor împiedică generarea de resurse materiale și financiare necesare pentru investiția în resursele umane. Din limitarea reciprocă a capitalului uman și a capitalului fizic, ambele în declin, poate rezulta o situație de stagnare a capacității de schimbare și dezvoltare a acestei structuri militare.

Așadar, constatăm că dinamica proceselor de dezvoltare, generate de aspirațiile de integrare europeană ale Republicii Moldova și transformările democratice prin care a trecut țara noastră, cerințele obligatorii pentru un stat de drept impun un complex de măsuri în reformarea forțelor de ordine, inclusiv a Trupelor de Carabinieri ale Ministerului Afacerilor Interne, în raport cu standardele europene, în vederea îndeplinirii calitative și operative a misiunilor și corespunderii așteptărilor societății civile.

În acest sens, pornim de la definirea identității Trupelor de Carabinieri, luând în considerație două caracteristici de bază:

- trupele de Carabinieri sunt, în primul rând, o forță de continuitate, un serviciu public care, în virtutea statutului său militar și a competențelor sale materiale și teritoriale, poate fi considerată o a treia forță publică între Poliție și Armata Națională. Trupele de Carabinieri acționează, în mod obișnuit, în colaborare nemijlocită cu Poliția și sunt capabile să îndeplinească misiuni de asigurare și restabilire a ordinii publice, iar în situații de conflict armat, pot îndeplini și alte măsuri specifice Forțelor Armate, dar cu caracter limitat;

- trupele de Carabinieri sunt o forță militară de stabilitate, sprijin nemijlocit și intervenție datorită repartizării structurilor sale componente în cele trei zone de pe teritoriul național (Nord, Centru și Sud).

După cum se menționează în Concepția de reformare a Ministerului Afacerilor Interne și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia, „implicarea Trupelor de Carabinieri, în formula funcțională existentă la moment, în menținerea ordinii publice este inefficientă datorită faptului că personalul acestei structuri de ordine este format, prioritar, din militari (carabinieri) care-și satisfac serviciul militar în termen, iar calificarea acestora este una insuficientă și poate atinge unele niveluri minimum de suficiente, doar în

timp de un an, termen la care aceștia urmează a fi trecuți în rezervă. Situația creată impune crearea unor Trupe de Carabinieri bazate pe principiul de profesionalism, care poate fi fundamentat pe aspectele unui serviciu militar prin contract, capabil să-și exercite eficient atribuțiile stabilite prin lege.”

Obținerea rezultatelor scontate depinde foarte mult de modul în care în cadrul Departamentului Trupelor de Carabinieri se realizează procesul de formare și dezvoltare profesională a personalului militar.

Menționăm că învățarea în organizații este „un process autodirecționat și aplicat care conduce la un nivel mai ridicat al capacității de adaptare a angajaților la locul de muncă.” Respectiv, asigurarea unui nivel înalt al capacității militarilor prin contract de a-și îndeplini în mod eficient atât sarcinile curente, cât și pe cele potențiale, este esențială pentru Departamentul Trupelor de Carabinieri în contextul reformării acestei structuri polițienești cu statut militar.

Concepția actuală privind dezvoltarea carierei personalului militar al Trupelor de Carabinieri cuprinde un set de politici integrate, menite să asigure realizarea cadrului instituțional unitar de dezvoltare a militarului și a carierei sale, precum și corelarea intereselor instituției cu cele ale militarilor, în particular.

Constituindu-se ca un proces util și necesar, formarea și dezvoltarea profesională a personalului militar sau, altfel spus, managementul carierei în cadrul Departamentului Trupelor de Carabinieri subliniază nevoia stringentă de a oferi personalului său o nouă perspectivă asupra dezvoltării sale profesionale.

În prezent, personalul Trupelor de Carabinieri este familiarizat cu viziunea structurilor similare din alte state privind activitatea în acest domeniu, cu arhitectura noului sistem de instruire la nivel internațional și comunitar, cu conceptele și programele aflate în diferite faze de elaborare sau implementare. Experiența acumulată pe baza lecțiilor învățate permite și, totodată, impune revizuirea și înlocuirea permanentă a doctrinelor, actelor normative specifice și manualelor militare astfel încât ele să oglindească aspectele incluse în Strategia de reformare a Trupelor de Carabinieri.

În această ordine de idei, menționăm că, alături de celelalte activități militare, instruirea personalului este o activitate fundamentală pentru Trupele de Carabinieri. Să ne amintim doar ce spunea unul dintre cei mai mari generali ai istoriei universale, Napoleon Bonaparte – „Cu cât mai multă sudoare pe câmpul de instrucție, cu atât mai puțin sânge pe câmpul de luptă” – și vom înțelege foarte clar că nu putem vorbi de îndeplinirea misiunilor, fără a desfășura, mai întâi, o instruire bine gândită și foarte riguroasă a personalului.

Actualmente, procesul de dezvoltare profesională a personalului militar din cadrul Trupelor de Carabinieri este organizat și desfășurat în baza următoarelor principii:

- garantarea dreptului și responsabilității fiecărui militar la dezvoltarea potențialului propriu;
- asigurarea caracterului continuu al dezvoltării profesionale;
- asigurarea posibilităților egale fiecărui militar la instruire atât în țară, cât și peste hotarele sale;
- orientarea spre necesitățile de instruire – ajustarea programelor și metodelor de instruire la necesitățile de dezvoltare profesională a efectivului Trupelor de Carabinieri;
- costurile și eficiența instruirii trebuie să fie evaluate în mod transparent.

La etapa actuală, sistemul de instruire al Trupelor de Carabinieri vizează formarea, specializarea și dezvoltarea profesională a ofițerilor și subofițerilor capabili să asigure, potrivit funcțiilor pentru care se pregătesc, managementul îndeplinirii misiunilor specifice în timp de pace, în situații de criză, la declararea stării de urgență, de asediu sau de război, atât pe teritoriul național, cât și în cadrul unor structuri de forță multinaționale.

Acest sistem se realizează și se desfășoară pe baza unor reglementări specifice, dintre care amintim:

- concepția privind formarea profesională a personalului Ministerului Afacerilor Interne;
- regulamentul privind formarea profesională inițială a personalului cu statut special din Ministerul Afacerilor Interne;
- regulamentul privind formarea profesională continuă în cadrul subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne;
- indicațiile metodico-organizatorice la planificarea pregătirii de luptă în unitățile militare ale Trupelor de Carabinieri ale MAI.

Sistemul de cursuri care formează și perfecționează deprinderile cadrelor militare este următorul:

- cursuri de carieră pentru cadrele militare, în cadrul cărora sunt perfecționate cunoștințele și deprinderile necesare pregătirii, organizării și conducerii acțiunilor specifice pentru Trupele de Carabinieri;



- cursuri de formare pentru cadrele militare pe filieră indirectă, în cadrul cărora sunt formate deprinderile de bază ale participanților, necesare promovării acțiunilor specifice pentru Trupele de Carabinieri;
- cursuri de nivel destinate tuturor categoriilor de militari, pentru perfecționarea pregătirii de specialitate și asigurarea cunoștințelor necesare pe diferite funcții în decursul carierei, precum și pentru a asigura acestora posibilitatea obținerii titlurilor de specialiști de clasă.

Pregătirea de specialitate este organizată pe trei niveluri:

a) *nivelul 1* – pregătirea inițială prin care se învață tehnici, proceduri specifice pentru unitățile militare ale Trupelor de Carabinieri. Această etapă vizează cadrele nou plasate în unitățile militare pe timpul desfășurării cursului de bază, pe timpul desfășurării modului de specialitate și alte categorii de militari care desfășoară acțiuni specifice pentru Trupele de Carabinieri;

b) *nivelul 2* se adresează cadrelor din unitățile militare ale Trupelor de Carabinieri, precum și ofițerilor și subofițerilor specialiști, instructori pentru discipline de specialitate, din alte specialități, asigurând dezvoltarea cunoștințelor și deprinderilor, astfel încât participanții să fie în măsură să execute în condiții foarte bune (în calitate de buni executanți) toate activitățile specifice instrucției de specialitate, fiind în măsură să participe și la alte misiuni specifice;

c) *nivelul 3* vizează dezvoltarea și perfecționarea deprinderilor metodice necesare organizării și conducerii instrucției de specialitate, dezvoltarea capacității de a consilia/conduce acțiuni specifice pentru Trupele de Carabinieri.

În structurile militare similare din alte state, care dețin trupe specializate pentru operații de asigurare și restabilire a ordinii publice, specializarea și pregătirea se execută în instituții militare specializate și înglobează pregătirea tuturor elementelor din sistemul de apărare națională și ordine publică respectiv.

Astfel, considerăm necesară existența în Republica Moldova a unei instituții specializate în care să se desfășoare pregătirea unitară în domeniul asigurării ordinii și restabilirii ordinii publice pentru toate categoriile de militari ai Trupelor de Carabinieri.

În prezent, Centrul de instruire al Trupelor de Carabinieri nu acoperă întreg spectrul de necesități de dezvoltare profesională a militarilor prin contract. În acest context, menținerea deprinderilor profesionale ale militarilor la cel mai ridicat nivel, indiferent de situația operațională în care se găsesc aceștia la un moment dat, trebuie să fie o prioritate a Departamentului Trupelor de Carabinieri.

Prin urmare, din aceste considerente este necesară demararea procesului de reorganizare a Centrului de instruire prin armonizarea cadrului instituțional, a principiilor de activitate, a modului de organizare și funcționare a acestei subdiviziuni a Departamentului Trupelor de Carabinieri.

Centrul de instruire trebuie să devină actor principal în instruirea tuturor categoriilor de militari ai Trupelor de Carabinieri antrenați în asigurarea și restabilirea ordinii publice, paza și apărarea obiectivelor de importanță deosebită, demonstrând reiterat importanța, rolul și locul acestei instituții.

Aceste considerente, precum și angajamentele Departamentului Trupelor de Carabinieri în vederea consolidării capacităților sale de intervenție în situații de criză, accentuează încă o dată ponderea și referința existenței Centrului de instruire în calitate de instituție specializată în organizarea și desfășurarea procesului de pregătire profesională a efectivului Trupelor de Carabinieri, profesionistă, dotată tehnic și susținută la nivelul conducerii structurii militare.

Remarcăm că reorganizarea și dezvoltarea Centrului de instruire al Trupelor de Carabinieri vor plasa la un nivel calitativ nou nivelul de cunoștințe al militarilor, lichidând, totodată, imperfecțiunile și carențele din actualul proces de instruire.

Totodată, constatăm cu regret că metodele de instruire utilizate până la moment în Trupele de Carabinieri sunt învechite și depășite de cerințele actuale.

Există în prezent o varietate atât de mare de „intervenții de învățare” în organizații încât specialiștii în formare și managerii de resurse umane se află în fața unui proces mult mai complex decât înainte, însă mult mai eficient la nivelul rezultatelor.

În Trupele de Carabinieri este slab dezvoltată învățarea în afara mediului organizațional. O parte dintre cele mai frecvent utilizate și mai productive metode de învățare, care ar fi extrem de utile pentru militarii prin contract, sunt prezentate în cele ce urmează:

a) Training-ul clasic este „o intervenție coordonată de un instructor și bazată pe conținut, care are ca scop dobândirea de către cursanți a unor comportamente dorite în organizație.”

Cursurile clasice dezvoltate extern au avantajul oferirii unei viziuni diferite asupra problemelor cu care se confruntă carabinierii la locul de muncă, pe când cele dezvoltate intern se concentrează pe rezolvarea problemelor specifice ale Departamentului Trupelor de Carabinieri, totuși ambele având ca preocupare utilizarea celor mai bune metode de transpunere în practică a cunoștințelor și abilităților dobândite.

b) E-learning și blended learning sunt acele forme de învățare care sunt livrate, facilitate sau mediate cu ajutorul tehnologiei informaționale pentru scopul explicit al formării și dezvoltării angajaților. Componenta de e-learning a cunoscut o creștere semnificativă în ultima perioadă, oferind acces unui număr mult mai mare de utilizatori la o aceeași resursă și posibilitatea învățării flexibile, adaptate ritmului fiecărui cursant. Cu toate acestea, formatul de e-learning nu se potrivește oricui.

Astfel, pentru militarii prin contract ai Trupelor de Carabinieri ar fi mult mai eficient atunci când e-learning-ul ar fi combinat cu formele tradiționale de învățare, ceea ce în prezent poartă denumirea de „blended learning.”

Totodată, încheierea ciclului de formare și perfecționare a personalului militar trebuie realizată prin feed-back între Centrul de instruire și unitățile/subunitățile militare ale Departamentului Trupelor de Carabinieri. De asemenea, acest proces trebuie îmbunătățit în mod obligatoriu, motiv pentru care se propune înființarea instituției inspectorului ca un deziderat necesar funcționalității eficiente a sistemului de formare și dezvoltare a personalului militar al Trupelor de Carabinieri.

Vom menționa faptul că sistemele de instruire și doctrinele din cadrul structurilor de forță similare din statele europene, la care tind să se alinieze și Trupele de Carabinieri, urmăresc să continue transformarea procesului de formare și dezvoltare profesională a cadrelor militare, obiectivul fiind realizarea unor forțe suplă, cu un grad de profesionalizare foarte ridicat, astfel încât să-și îndeplinească riguros, inteligent și flexibil întreaga gamă de misiuni pentru care au fost pregătite și destinate.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Concepția privind formarea profesională a personalului Ministerului Afacerilor Interne, aprobată prin ordinul Ministrului afacerilor interne nr. 190 din 14.06.2013.
2. Regulamentul privind formarea profesională inițială a personalului cu statut special din Ministerul Afacerilor Interne, aprobat prin ordinul Ministrului afacerilor interne nr. 195 din 18.06.2013.
3. Regulamentul privind formarea profesională continuă în cadrul subdiviziunilor Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin ordinul Ministrului afacerilor interne nr. 440 din 31.12.2010.
4. Indicațiile metodico-organizatorice la planificarea pregătirii de luptă în unitățile militare ale Trupelor de Carabinieri ale MAI pentru anul 2016.

## DEZVOLTAREA PERFORMANTELOR PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI

**Dorina CROITORI,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Professional development public servants is the starting point for reform in public administration. Contemporary society requires public servants to change behavior in one that requires perceptiveness to citizens' needs, flexibility in the functioning of existing mechanisms in public administration, rapid adaptation to changing requirements and demands of society, creative spirit and open for cooperation.*

*A change of outlook is not easy to achieve, but, given that today there are plenty of ways available documentation, we can collaborate with specialists from other towns, institutions and from other countries. In this way we can apply best practices at home, we could by professional development to switch to the attitudes, to win trust and to live in a prosperous country.*

Pe măsură ce societatea este în continuă dezvoltare, instituțiile publice au nevoie de resurse umane mai calificate, mai competente. Funcționarii publici reprezintă acel factor care poate fi modelat prin dezvoltare profesională care ar presupune pregătirea funcționarilor deja existenți pentru noile schimbări și cerințe ale mediului.

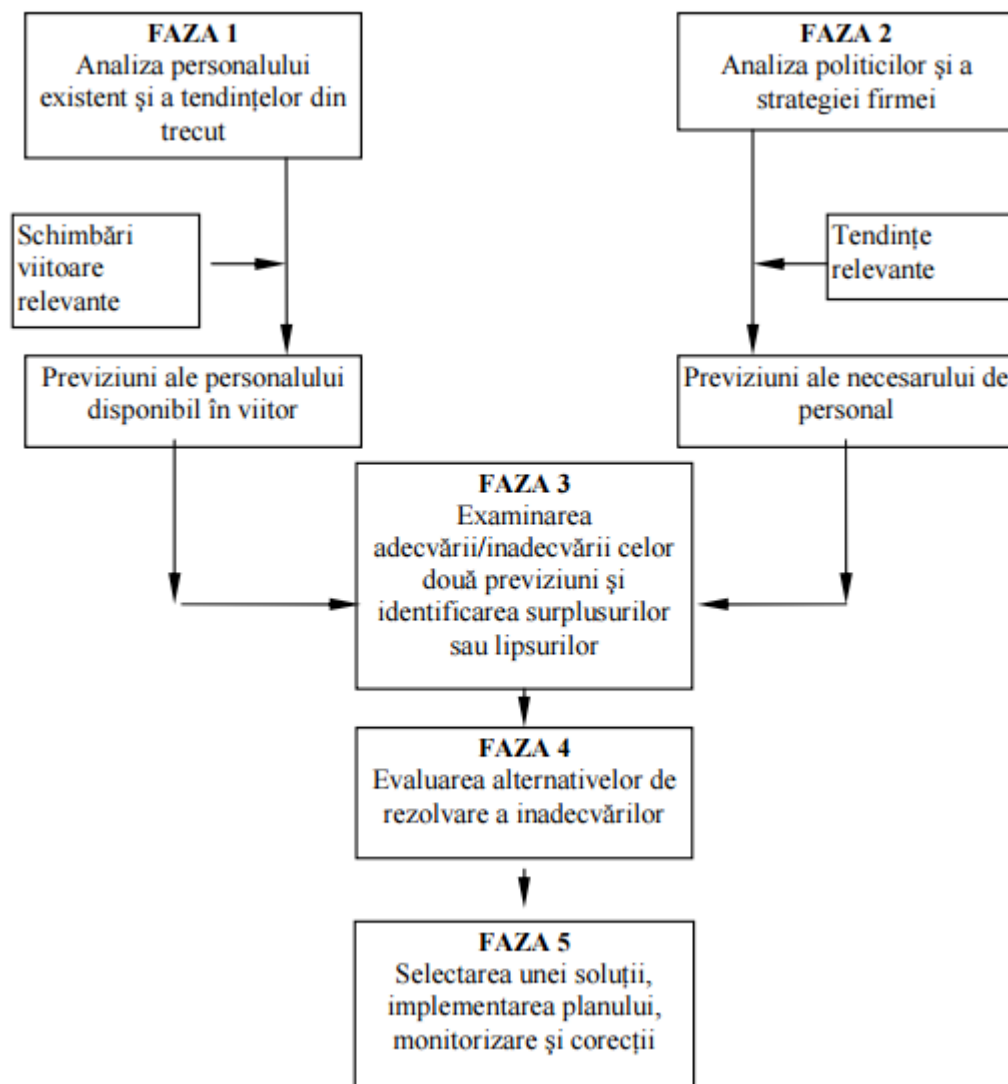
Organele administrative trebuie să asigure dezvoltarea, motivarea și menținerea resurselor umane în cadrul instituției pentru a asigura eficiență maximă în atingerea obiectivelor și a satisface necesitățile cetățenilor. În așa fel, „formarea și perfecționarea resurselor umane are drept scop identificarea, aprecierea, și – prin instruire planificată – facilitarea dezvoltării competențelor-cheie care permit indivizilor să performeze sarcini aferente unor posturi prezente sau viitoare.” [1, p. 229]

**Perfecționare profesională și dezvoltarea profesională.** După R. Mathias și H. J. Jackson, pregătirea profesională este un proces de instruire pe parcursul căruia candidații dobândesc cunoștințe teoretice și practice necesare desfășurării activității lor curente, în timp ce dezvoltarea profesională ar fi un proces mai complex, care are ca obiectiv însușirea de cunoștințe teoretice și practice necesare atât poziției actuale, cât și celei viitoare (anticiparea profesională). Prin formarea profesională se urmărește dezvoltarea unor capacități noi, în timp ce prin perfecționare profesională se urmărește îmbunătățirea capacităților existente, aceasta din urmă fiind văzută uneori ca un stadiu în formarea profesională, cel al acumulării de cunoștințe profesionale suplimentare formării de bază. Dezvoltarea profesională a resurselor umane implică un proces de instruire a oamenilor pentru a îndeplini sarcinile de care este nevoie în funcționarea unei organizații.

**Necesitatea dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.** Sunt foarte oportune modificările realizate în cadrul administrației publice. Punctul de pornire trebuie să-l constituie profesionalizarea funcționarilor publici, deoarece cetățenii devin tot mai vulnerabili și nemulțumiți de activitatea acestora.

Funcționarii publici trebuie să știe că „funcția publică este acea grupă de atribuții, puteri și competențe, stabilite potrivit legii, din cadrul unui serviciu public, înființat în scopul satisfacerii în mod continuu și permanent, de către funcționarii publici, numiți sau aleși în aceste funcții, a intereselor generale ale societății.” [2, p. 23] Dezvoltarea profesională este necesară în toate autoritățile publice. Acest proces continuu poate da roade foarte bune dacă este corect aplicat și înțeles atât de subiecți cât și de conducătorul instituției publice.

Pentru ca programele de instruire să aibă eficacitate, este util să fie integrate în politica generală a unei instituții publice și să fie precedate de o evaluare a posturilor și persoanelor care le ocupă din punctul de vedere al compatibilității cunoștințelor, abilităților și atitudinilor necesare și deținute. V. Cornescu propune următoarea schemă de planificare a instruirii fig. 1. [1, p. 225]



**Figura 1. Planificarea instruirii.**

Menirea unui funcționar public este de a satisface nevoile cetățenilor, preocuparea de bază a acestuia ar trebui să fie de a căuta continuu pârgăhii de îmbunătățire a metodologiei de lucru pentru a câștiga încrederea și susținerea oamenilor.

**Soluții propuse pentru dezvoltarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.** Consider că în cadrul autorităților publice locale problema dezvoltării profesionale a funcționarilor este mai pronunțată decât în cadrul autorităților publice centrale. Funcționarii publici sunt foarte conservatori și nu sunt pregătiți pentru schimbări. În timp ce aceștia nu se pot mobiliza, necesitățile populației cresc continuu, astfel cetățenii devin neîncrezuți față de instituțiile publice.

Principalul factor ce contribuie la ameliorarea situației este schimbarea atitudinii și conștientizarea de către funcționarii publici a necesității procesului de dezvoltare profesională.

Ca soluții pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici din cadrul autorităților publice locale propun următoarele:

- conștientizarea de către funcționarii publici a necesității de perfecționare;
- participarea acestora la toate cursurile posibile de perfecționare;
- insistența funcționarilor de a participa la diferite seminare, cursuri, întruniri organizate de alte instituții publice;

- colaborarea cu alți funcționari publici din alte localități pentru aplicarea bunelor practici;
- consultarea continuă a literaturii de specialitate din țară cât și studii contrastive a literaturii elaborate în alte țări;
- organizarea unor seminare informative, mese rotunde publice, în care ar fi invitați membri ai Academiei de Administrare Publică, cetățeni, alți specialiști;
- evaluarea corectă a performanțelor funcționarilor publici și motivarea corespunzătoare a acestora;
- colaborarea eficientă cu cetățenii. Lansarea unei boxe în fiecare instituție publică care periodic ar fi analizată de o persoană numită. Aici locuitorii ar veni cu sugestii referitoare la așteptările lor, plângeri și descrierea atitudinii față de careva funcționar. În acest mod, cetățenii ar contribui la aprecierea performanțelor funcționarilor care, la rândul lor, își vor modifica unele trăsături;
- angajarea funcționarilor trebuie realizată adecvat, așa ca să nu se aplece o „persoană nepotrivită la locul nepotrivit.” Ea determină viitorul administrației prin renovarea generației de cadre. „Mizele sunt foarte mari atunci când angajarea persoanelor necorespunzătoare riscă să producă constrângeri îndelungate în oportunitatea de dezvoltare a serviciului public oferit și credibil în opinia sectorului privat și partenerilor străini.” [2, p. 12]

Imaginați-vă că trebuie să primiți de la cineva și să transmiteți altei persoane un obiect fiind date condițiile:

1. Sunteți cu ochii legați. Nu știți ce formă are obiectul, și nici când trebuie să-l primiți.
2. Sunteți cu ochii legați. Nu știți ce formă are obiectul, dar sunteți anunțați în momentul în care trebuie să întindeți mâinile pentru a-l primi.
3. Știți că e vorba de un vas cu apă. Aveți ochii larg deschiși și știți cu siguranță care este procesul și când ajunge vasul.

Care ar fi diferența dintre rezultatul obținut, fiind date aceste condiții?

În realitate nu există constrângeri sau limitări în dorința și posibilitatea de informare. Funcționarii publici, întreaga societate dispun de multe posibilități de documentare și posibilități de aplicare a bunelor practici. De ce nu am profita de aceste posibilități?! De ce nu am transforma produsul primit în unul dorit, în rezultate frumoase și apreciate când aceasta nu ne costă de fapt nimic?!

#### BIBLIOGRAFIE

1. Cornescu V., Paul Marinescu. Management de la teorie la practică, București, 2003, 303 p.
2. Ganenco L. Probleme ale politicii de personal în practica administrației publice. AAP, Chișinău, 2002, 62 p.
3. Pascaru I. Tratat de drept administrativ. Lumina Lex, București, 1993, 149 p.

# INTERDEPENDENȚA DINTRE DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Irina PLEȘ,**

*masterandă, Academia de Administrare Publică*

## SUMMARY

*In this study we intend to clarify some aspects of the professional development of civil servants, the underlying modernization of the public administration. We assume Republic of Moldova needs acceleration of the modernization process order to keep pace with the more developed countries. In this transformation of society cannot ignore the system of training and development of human resources, the need to introduce a upgraded dimensions in this process which will be in accordance with the values of this administrative space.*

De-a lungul anilor, administrația publică a fost obiectul unei modelări politice, economice și sociale cu scopul de a atinge un nivel cât mai înalt de funcționalitate, iar în același timp – de „a asigura continuitatea și ireversibilitatea proceselor democratice din societate” [6] care reclamă instituirea unei noi relații cetățeni-administrație.

Prin derularea coerentă și continuă a procesului de modernizare, vom putea asista la creșterea calității și eficienței serviciilor publice, iar administrațiile locale vor răspunde într-o măsură mai mare exigențelor cetățenilor și dezvoltării locale. În acest scop, administrațiile publice locale sunt considerate ca unități primare ale politicii locale și ale procesului decizional – provocare majoră pe termen scurt și mediu pentru administrațiile publice locale, crearea mecanismelor care să ajute la reformarea administrației publice.

Modernizarea sistemului administrației publice reprezintă acele schimbări atât în plan administrativ-teritorial, cât și în plan funcțional. Structura funcțională a sistemului administrației publice este inseparabil legată de structura teritorială a acestuia, deoarece existența sa este de neconceput fără o organizare teritorială pe măsură. Pornind de la acestea, se conturează principiile care ar trebui să stea la baza modernizării administrației publice: ameliorarea calității serviciilor publice oferite cetățenilor; consolidarea capacităților funcționarilor prin formare și dezvoltare continuă; crearea condițiilor prevăzute în conceptul de NMP.

Într-o altă accepțiune [4, p. 116-122] conceptul de modernizare reprezintă procesul (exogen sau endogen) de schimbări și dezvoltări prin care se realizează modernitatea, aceasta din urmă fiind un ansamblu de atribute ale organizării sociale ce cuprinde: industrializarea, urbanizarea etc.

Existența unor funcționari care nu mai reușesc să țină pasul, pe plan profesional, cu mutațiile care au loc în modul de desfășurare a activităților din viața modernă, reprezintă o problemă care preocupă tot mai mult specialiștii din domeniile resurselor umane. Tot mai frecvente sunt cazurile în care funcționarii considerați ani la rând ca eficienți pe posturile lor își îndeplinesc cu tot mai mare dificultate responsabilitățile, iar performanțele lor sunt tot mai reduse. Dezvoltarea profesională este definită ca și o achiziție sistematică de cunoștințe, reguli, concepte sau atitudini cu ajutorul cărora individul poate fi mai eficient la locul de muncă. Deci, concluzionând, putem menționa că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici și modernizarea administrației publice sunt doi termeni interdependenți fără de care nu s-ar putea realiza activitățile de îndeplinire a nevoilor cetățenilor.

Legiuitorul a definit funcția publică ca reprezentând ansamblul atribuțiilor și responsabilităților, stabilite în temeiul legii, în scopul realizării prerogativelor de putere publică de către administrația publică centrală, administrația publică locală și autoritățile administrative autonome [2, p. 510]. Fără îndoială, necesitatea dezvoltării continue a funcționarilor publici trebuie să constituie un principiu general al științei administrației, care este aplicabil atât personalului de execuție, adică funcționarilor publici angajați, cât și acelor de conducere, inclusiv persoanelor politice desemnate în funcție prin electorat, care au menirea să posede arta conducerii la nivelul exigențelor moderne [6, p. 99].

Importanța care se acordă pe plan european și intern problematicei bunei organizări și funcționării a administrației publice centrale și locale, a determinat factorul politic să adopte reglementări speciale în



domeniul managementului funcției publice și al funcționarilor publici. În procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din Republica Moldova un rol deosebit îi revine Academiei de Administrare Publică (AAP) - centru național de formare și perfecționare profesională a personalului din administrația publică.

**Beneficiarii activității AAP sunt:**

1. Funcționarii publici, prin monitorizarea eficientă a aplicării Legii nr. 158 din 2008 [1] cu modificările și completările ulterioare, precum și a legislației secundare, astfel încât să fie respectat principiul transparenței în organizarea și dezvoltarea carierei în funcția publică; planificarea carierei în funcția publică prin elaborarea planului de ocupare a funcțiilor publice, cu respectarea principiilor egalității de șanse, competenței, competiției, profesionalismului și motivării; crearea unor mecanisme de recompensare a performanțelor personale individuale; asigurarea unui sistem unitar de salarizare a funcționarilor publici, transparent, motivant, predictibil.

2. Cetățenii, prin: a) instituirea unui serviciu public stabil, profesionist, transparent, eficient și imparțial în interesul cetățenilor; b) eficientizarea managementului funcției publice și funcționarilor publici, pentru asigurarea continuității și celerității serviciului public.

3. Autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale, prin: a) aplicarea coerentă și unitară a reglementarilor legale în domeniul funcției publice și funcționarilor publici; b) instituirea unor mecanisme de comunicare interinstituțională eficientă; c) coordonarea metodologică a compartimentelor de resurse umane din cadrul autorităților și instituțiilor publice.

După primii ani de activitate, Mihail Platon menționa: „Contingentul de audienți la Academie nu corespunde pe deplin cerințelor statutului acestei instituții, în primul rând, modul în care au fost tratați în trecut acești oameni, condițiile, cultura și mediul înconjurător, poate chiar și sentimentul de disconfort, teama de a fi incapabili de ceva, de a fi considerați incompetenți, iar în al doilea rând, starea conștiinței caracterizată prin orientarea în exclusivitate spre ceea ce oamenii cunosc sau spre modul confortabil lor. Deseori omul nu face ceva de frică să nu fie ridicol, să nu fie judecat sau să i se spună că „leagănă luntrea”. Oamenii, în general, nu sunt deprinși ca alții să-i încurajeze să încerce lucruri noi. De aici decurge sarcina pedagogică și psihologică de a-i învăța cum să-și cunoască potențialul, capacitățile latente ascunse în interiorul lor” [4, p. 35]. Astăzi, după mai bine de două decenii de activitate, putem afirma cu mândrie că misiunea AAP a fost și este în continuare îndeplinită cu mare succes. Despre acest lucru ne vorbește nu doar numărul, în continuă creștere de audienți, dar și atât gradul de profesionalism al funcționarilor, cât și încrederea sporită a cetățenilor în serviciile prestate de către aceștia.

În practica autorităților administrației publice locale, activitatea de organizare a procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici este inițiată odată cu emiterea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din administrația adoptă care se eliberează anual. Despre emiterea și punerea în aplicare a acestei Hotărâri este responsabilă și Cancelaria de Stat, care, în primul rând, informează toate autoritățile publice din republică despre faptul că este deja pregătită comanda de stat în ceea ce privește perfecționarea profesională a funcționarilor publici.

În urma acestei Hotărâri, Guvernul hotărăște aprobarea comenzii de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică în planul de referință, care este stabilită Academiei de Administrare Publică. La rândul său, Academia este responsabilă de elaborarea Planului de realizare a comenzii de stat și de distribuirea acestuia autorităților publice. Ulterior, Academia înștiințează autoritățile publice printr-o scrisoare, în care aduce la cunoștință necesitatea delegării funcționarilor vizați, conform Planului realizării comenzii de stat pentru participarea la un șir de cursuri de dezvoltare profesională. Anume în baza acestor scrisori și a planului respectiv, sunt identificați funcționarii care necesită să participe la cursurile de perfecționare profesională, prin urmare conducătorul autorității publice este în drept să emită dispoziții cu privire la delegarea la cursuri de dezvoltare profesională și, ca rezultat, funcționarul public delegat este obligat să participe la toate orele și cursurile.

Menționăm, că conținutul cursurilor are drept scop acumularea acelor cunoștințe și dezvoltarea acelor abilități care sunt necesare pentru realizarea mai eficientă a atribuțiilor de serviciu ale participanților, atribuții care în practică se dovedesc a fi diferite de formarea inițială de care au beneficiat, înaintând, astfel, noi exigențe față de funcționarii publici. Pentru a demonstra sporirea calității cursurilor de perfec-

ționare profesională în cadrul comenzii de stat, fiecărui funcționar public în urma absolvirii cursurilor de dezvoltare profesională i se conferă, în baza instruirii, un certificat de dezvoltare profesională care este eliberat de către Academia de Administrație Publică. Aceasta, în îndeplinirea activităților sale urmărește ca scop înprospătarea și aprofundarea cunoștințelor, precum și consolidarea competențelor profesionale ale specialiștilor, inițiate în cadrul studiilor anterioare de formare profesională, inclusiv a studiilor de master, dar și dezvoltarea abilităților și modelării comportamentului necesar pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor concrete de serviciu [5].

Acest certificat poate fi prezentat ca instrument cu caracter de utilitate practică, care va contribui la perfecționarea sistemului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici din cadrul instituției și autorității de care a fost delegat. La fel, acest certificat este anexat la dosarul funcționarului public.

Analizând istoria activității Academiei nu putem să nu observăm, deschiderea și organizarea în anul 2001 a activității Școlii de perfecționare profesională a cadrelor pe lângă Pretura sectorului Ciocana, scopul acesteia fiind sporirea nivelului de pregătire profesională a colaboratorilor aparatului Preturii Ciocana, a conducătorilor și adjuncților acestora din unitățile de prestări servicii către populație pe calea familiarizării lor cu formele și metodele moderne de activitate a personalului din administrația publică.

Procesul de instruire a avut forma cursurilor care au fost desfășurate în incinta Preturii Ciocana în perioada ianuarie - iulie 2001, tematica acestora fiind următoarea: modelarea situațiilor manageriale în activitatea funcționarilor publici; comunicarea în cadrul administrării publice; relațiile cu publicul în organele administrației publice. Considerăm această practică una foarte eficientă și atragem atenția asupra realizării continue și repetate a acesteia și în alte autorități, atât ale administrației publice locale, cât și centrale.

Totuși ne vedem obligați să atragem atenția asupra deficiențelor procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din autoritățile publice care constă în lipsa unui plan independent, intern de dezvoltare profesională care ar putea fi elaborat și desfășurat cu implicarea personală și nemijlocită a funcționarilor din instituția vizată, dar și a autorităților similare, care ar asigura un schimb permanent de experiențe noi, practici, resurse în scopul sprijinului reciproc al unor proiecte de dezvoltare profesională. Prin urmare, în ceea ce privește procesul de perfecționare a funcționarului public în instituțiile administrației publice locale, în special, nu vorbim doar de avantaje și oportunități, dar este necesar a demonstra dezavantajele și amenințările care ar putea împiedica bunul mers al acestuia (vezi Tabelul 1).

Cu titlu de concluzie putem menționa că, dacă în trecut foștii funcționari publici reușeau pe baza cunoștințelor acumulate să exercite funcția dată, pe toată viața, astăzi cunoștințele se perimează foarte rapid, ceea ce conduce mai degrabă la nonperformanță decât la performanță din partea funcționarilor publici. Pornind de la cele menționate mai sus și de la problematica abordată în studiul de față, putem trage următoarele **concluzii**:

1. Sporirea nivelului de profesionalism al funcționarilor publici are ca scop sporirea calității serviciilor care sunt prestate cetățenilor de către corpul de funcționari din cadrul administrației publice. Astfel, activitatea de perfecționare profesională a funcționarului public are următoarele sarcini: creșterea motivării funcționarilor publici; crearea unei culturi organizaționale noi în cadrul serviciului public; dezvoltarea abilităților manageriale, sporirea nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității respectării normelor de conduită, a evitării conflictului de interese și eradicării fenomenului de corupție. Aceste sarcini, necesită implicarea fiecărui funcționar în parte, astfel sintagma creării unui corp de funcționari profesioniști și competitivi poate asigura funcționalitatea unui sistem administrativ eficient.

2. Activitățile de instruire pot fi organizate și desfășurate atât în incinta autorității publice, cât și în afara acesteia, atât de către colaboratorii autorității publice, cât și de către diferiți prestatori de servicii de instruire. Am identificat etapele distincte existente în cadrul procesului de perfecționare, fără de care, datorită interdependenței reciproce, nu ar fi posibilă dezvoltarea profesională eficientă a personalului din autoritatea publică, deoarece anume prin etapele respective este posibilă asigurarea utilizării eficiente a resurselor de timp, financiare, informaționale alocate, pentru îmbunătățirea competenței și abilităților resursei umane, adică a funcționarului public.

3. Existența spectrului larg al actorilor implicați în cadrul procesului de perfecționare profesională a funcționarilor publici, printre care ministerele, prestatorii de servicii de perfecționare etc. și, nu în ultimul rând, însuși funcționarul public, care, în opinia noastră, joacă rolul-cheie în cadrul acestui proces, având dubla calitate de obiect/subiect.

Tabelul 1

<b>Puncte tari</b>	<b>Puncte slabe</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personal dornic de a studia, calificat și deschis spre nou, capabil de a asigura o ameliorare reală a sistemului de formare și perfecționare;</li> <li>- colaborarea cu AAP;</li> <li>- desfășurarea a numeroase proiecte în domeniul pregătirii funcționarilor publici;</li> <li>- elaborarea și implementarea diverselor ghiduri privind cariera în funcția publică, evaluarea performanțelor profesionale individuale și motivarea funcționarilor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resurse financiare reduse;</li> <li>- număr relativ mic de angajați în raport cu volumul de muncă;</li> <li>- lipsa personalului calificat în relații publice;</li> <li>- Incapacitatea asigurării cunoștințelor asupra Noului Management Public pentru toți angajații;</li> <li>- rezistența la schimbare.</li> </ul>
<b>Oportunități</b>	<b>Amenințări</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Posibilitatea obținerii de finanțări externe pentru realizarea activităților de perfecționare și consultare a cetățenilor;</li> <li>- posibilitatea de realizare a unor parteneriate cu instituții din sectorul privat;</li> <li>- cadrul legislativ actual și documentele strategice și programatice la nivel național fac referire, în mod expres, la formarea resurselor umane din administrația publică;</li> <li>- există un cadru instituțional definit și funcțional pentru asigurarea formării resurselor umane din administrația publică;</li> <li>- conform rapoartelor de evaluare și monitorizare atât interne cât și europene, se apreciază ca domeniul formării resurselor umane din administrația publică nu reprezintă o problemă, ci doar un sistem ce necesită îmbunătățiri.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificarea de soluții care nu pot fi realizate doar cu resursele financiare, umane și materiale disponibile;</li> <li>- în prezent, nu există o viziune integrată asupra sistemului de formare pentru resursele umane din administrația publică la nivelul componentelor, al competențelor decizionale sau al planificării strategice;</li> <li>- la nivelul beneficiarilor, analiza nevoilor de formare, alegerea variantelor de contractare, respectiv evaluarea impactului/beneficiului, sunt slab reprezentate ca etape în ciclul achiziționării serviciilor de formare;</li> <li>- poziția furnizorilor de formare pe piața serviciilor de acest tip este relativ distorsionată, avantajul competitiv fiind dat, în principal, de apartenența la o anumită categorie.</li> </ul>

4. Instruirea și perfecționarea profesională a funcționarilor publici reprezintă o activitate indispensabilă ce contribuie la asigurarea unei funcționalități eficiente a autorităților publice din cadrul administrației publice și la îndeplinirea adecvată a sarcinilor de către funcționarii publici, care activează atât la nivel central, cât și la nivel local.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI, din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56, 2009.
2. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București, Universul Juridic, 2008, p. 16.
3. Platon M. AAP la 5 ani de activitate. Realizări, deziderate, viziuni. În: Materialele conferinței științifico-practice, 19 mai 1998.
4. Platon M., Simboreanu A., Deliu T., Popescu T. Reforma administrației publice în Moldova : realizări și perspective (1990-2000). Chișinău, 2001.
5. Simboreanu A. Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valorilor euroconforme. În: Revista „Administrația Publică” nr. 4 (88), Chișinău, octombrie-decembrie, 2015.
6. Simboreanu A. Pregătirea personalului – suport important al reformei administrației publice. Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice. În: Materialele conferinței științifico-practice, 19 mai 1998, Chișinău, 1998.

## SUMAR

**Oleg BALAN**

Cuvânt înainte.....3

## ȘEDINȚĂ ÎN PLEN

**Aurel SÎMBOTEANU**

Dimensiunile succesiunii reformei administrației publice din perspectiva prevederilor  
Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018.....5

**Svetlana OVCEARENKO**

Funcții social-culturale universale ale administrației publice.....13

**Thomas SCHMITZ**

Implementarea conceptului „statul de drept” în administrația publică prin Legea cu privire  
la procedura administrativă. Exemplul Germaniei.....17

## ATELIERUL NR. 1 MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

**Ana PASCARU**

Recuperarea tradiției și necesitatea inovării în organizarea administrativă a Republicii Moldova.....24

**Ion DULSCHI**

Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova.....28

**Tatiana ȘAPTEFRĂȚI**

Structura și formele de activitate a administrației publice locale. Analiză comparată.....33

**Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

Relațiile politico-administrative: teorie și noi abordări.....37

**Constantin SOLOMON**

Asigurarea transparenței și accesului la informație în activitatea  
preturii sectorului Buiucani al municipiului Chișinău.....41

**Tamara GHEORGHÎĂ**

Roluri și responsabilități în gestionarea resurselor umane din administrația publică.....45

**Andrei GROZA**

Cu privire la originea rumânească/românească a cuvântului *senat* și a instituției *senatului*.....49

**Natalia CIOBANU**

Organizarea și funcționarea eficientă a serviciului public  
de alimentare cu apă și de canalizare din Republica Moldova.....53

**Tatiana SAVCA**

Specificul stabilirii agendei instituționale pentru politicile publice locale  
în comunitățile din Republica Moldova.....57

**Violeta TINCU**

Aspecte comparate privind delimitarea competențelor  
autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice.....62

**Svetlana RAȚA**

Coraportul dezvoltare comunitară și construirea capacității comunitare.....65

**Lucia GROSU**

Reforma comunicării în administrația publică în contextul  
valorificării parcursului european al Republicii Moldova.....67

**Tatiana CASTRAȘAN**

Impedimente în realizarea descentralizării administrative în Republica Moldova.....70

**Anatolii BABAIANU**

Organizarea administrativ-teritorială a capitalelor europene: aspecte comparate.....73

**Magdalena-Ioana ILIE**

Segregarea ocupațională și profesională în administrația publică.....76

**Renata ATAMUSOV**

Parteneriatul public-privat în SUA, Brazilia și Chile.....79

**Oleg SOLOMON**

Monitorizarea și evaluarea deciziilor în cadrul  
administrației publice centrale din Republica Moldova.....82

**Elena STUDENEANSCHI**

Impactul politicii cotelor de gen asupra reprezentării femeilor în Parlament. Studiu de caz: Polonia.....86

**Maria PRISACARI**

Asistența externă și rolul acesteia în modernizarea administrației publice în Republica Moldova.....90

**Gheorghe BOTNARIUC**

Coordonarea activității de îmbunătățire a siguranței -  
factor determinant în eficientizarea administrării sistemului de siguranță rutieră.....93

**Oleg GRAUR**

Analiza funcțională a Ministerului Afacerilor Interne și evaluarea capacităților instituționale.....97

**Vasile COMENDANT**

Competențele autorităților publice privind protejarea patrimoniului cultural național.....101

**Viorica MOCREAC**

Transformarea serviciilor publice de interes general în servicii electronice.....106

**Alina SEVERIN**

Rolul disciplinelor socioumaniste în pregătirea profesională a funcționarilor publici.....109

**Daniel BLIORT**

Riscurile corupției în administrația publică.....112

**Alexandru DRĂGULEAN**

Integrarea în Uniunea Europeană – șansă de modernizare și consolidare a  
capabilităților Armatei Naționale a Republicii Moldova.....114

**Leonid BOAGHI**

Evoluția politicii educaționale a Republicii Moldova.....118

**Tatiana DUMITRAȘ**

Modernizarea formelor și metodelor de motivare a funcționarilor publici.....122

## ATELIERUL NR. 2

# PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

**Victor SACA**

Modernizarea sociopolitică și valorificarea procesului democratic. Cazul Republicii Moldova.....125

**Gert FIEGUTH, Leonie SCHULER**

Politica europeană de vecinătate în Republica Moldova: considerațiuni și recomandări.....129

**Rodica RUSU**

Cadru național instituțional și legislativ privind diaspora.....133

**Constantin SOLOMON, Ilie GÎRNET**

Dimensiunile politicului în Republica Moldova în contextul proceselor integraționiste.....137

**Orest TĂRIȚĂ, Mariana IAȚCO**

Percepțiile migranților moldoveni despre incluziune și migrare în spațiul european .....140

**Svetlana NAUMKINA**Reglementarea internațională a spațiului cibernetice ca o contracarare  
a agresiunii cibernetice în rețelele informaționale.....144**Silvia DULSCHI**

Diplomația și problemele lumii contemporane.....150

**Svetlana OSIPOVA**

Determinantele procesului constituirii statale: varianta spaniolă.....153

**Pantelimon VARZARI**

Relația elitism-birocratism prin prisma eficacității sistemului politico-administrativ.....158

**Constantin SOLOMON, Ilie GÎRNET**

Campania electorală și alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 în Republica Moldova.....162

**Cristina EJOV**

Unele aspecte cu privire la lupta cu terorismul în Uniunea Europeană.....166

**Oleg BONTEA**Participarea la elaborarea normelor de drept internațional –  
trăsătură a personalității juridice a organizației internaționale.....170**Vasile MAXIM, Oleg BUGA**

Similitudini între geografia politică și geopolitică cu referință la Republica Moldova.....173



**Alexandr EJOV**

Brandingul național: aspecte teoretice și practice.....177

**Alexandru GRIBINCEA, Raisa DUȘCOV, Virginia COJOCARU**

Esența și structura mecanismului de asigurare a securității economice.....181

**Igor BUCĂȚARU**

Rolul Guvernului Republicii Moldova în construcția și consolidarea sistemului statal (1991-2014).....186

**Gheorghe CĂLDARE, Diana FURCULIȚĂ**

Colaborarea Republicii Moldova cu NATO la etapa actuală.....190

**Stela SPÎNU**

Impactul migrației asupra satului moldovenesc.....193

**Iurie RICHICINSCHI**

Terorismul: risc sau amenințare.....198

**Rodica RUSU, Anatolii TALMACI**

Particularitățile democratizării și afirmării statale a Republicii Moldova.....202

**Svetlana CEBOTARI, Sergiu PLOP**

Peninsula Crimeea în contextul intereselor geopolitice ale Federației Ruse.....206

**Cristina EJOV, Adriana CELAN**Lacunele legislației Uniunii Europene privind reglementarea migrației:  
evoluția politicii și managementul crizei.....210**Natalia EREMIA**

Strategia energetică a Republicii Moldova: unele considerațiuni.....214

**Oxana ȘEPTELICI**

Aspecte teoretice generale privind reglementarea internațională a muncitorilor migranți.....218

## ATELIERUL NR. 3

### ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

**Gheorghe COSTACHI**

Valoarea legii și a cetățeanului în statul de drept.....221

**Nicolae ROMANDAȘ**

Evaluarea factorilor de risc - măsură de prevenire a accidentelor de muncă și bolilor profesionale.....224

**Ion TIPA**Delimitări și similitudini ale abuzului de putere sau abuzului de serviciu  
incriminat penal de cel incriminat contravențional.....229**Olga DORUL**

Exonerarea de răspundere internațională penală.....234

**Vasile ANDRIEȘ**

Provocările reformei parlamentare din Republica Moldova și exercițiul democratic european.....237

**Angela ZUBCO**Aplicarea medierii în soluționarea tipurilor de conflicte  
caracteristice activității administrației publice.....241**Irina IACUB**

Controlul financiar public: concept, importanță și competențe.....245

**Felicia PĂSCĂLUȚĂ**Exercitarea controlului și a supravegherii de stat de către autoritățile publice  
cu competențe restrânse în domeniul respectării legislației muncii.....249**Petru RAILEAN**

Individualizarea activității jurisdicționale în statul de drept.....255

**Mihail DIACONU**

Recursul administrativ în contextul mecanismului de asigurare a legalității actelor administrative .....258

**Oleg BONTEA, Larisa BONTEA**Recunoașterea calității de personalitate internațională de către subiectele de drept  
internațional - trăsătură a personalității juridice a organizațiilor internaționale.....262**Natalia KIPER**

Relații administrative și de drept: analiză juridică teoretică.....264

**Natalia SAITARLÎ**

Sistematizarea și codificarea cadrului juridic de reglementare a administrației publice locale.....268

**Tatiana MACOVEI**

Procedura de soluționare a litigiilor individuale de muncă de către instanța de judecată .....271

**Veronica MERLAN**

Discriminarea persoanelor cu dizabilități în raporturile de muncă.....275

**Tatiana IGNATIUC**

Rolul organizațiilor nonguvernamentale în promovarea politicii de tineret din Republica Moldova .....281

**Cristina POPOVICI**

Consiliul Superior al Magistraturii - mecanism juridic de autoadministrare a puterii judecătorești.....285

**Rodica NICHITA**

Dreptul la învățătură și libertatea învățământului religios.....288

**Victor MICU**

Imunitatea – garanție a mandatului parlamentar.....292

**Adrian CREȚU**Interdependența dintre libera circulație a mărfurilor  
în spațiul Uniunii Europene și contractul de leasing.....296**Oleg BURLACU**

Crima internațională: trăsături distinctive.....302

**Artur MACOVEI**

Praxiologia juridică – element-cheie în procesul de edificare a statului de drept.....307

**Ion CONICOV**

Noțiunea și elementele structurale ale dreptului de petiționare.....310

**Olesea ȚURCAN**

Accesul liber la justiție: reglementare normativă și interpretare conceptuală.....315

**Daniela COZMA**

Răspunderea magistraților – garanție a legalității și eficienței justiției.....320

**Sergiu CIOBANU**

Rolul procuraturii în sistemul de protecție a drepturilor omului.....324

**Ion GUZUN**

Locul și rolul Curții cu jurați în sistemul judecătoresc.....328

**Adrian CREȚU**

Leasing-ul în legislația Republicii Moldova.....332

**Gheorghe TATARU**

Răspunderea politică a șefului de stat .....336

**Alina PLEȘCA**

Aspecte conceptuale privind accidentele de muncă în Republica Moldova.....341

**Ina MACOVEI**

Armonizarea legislației Republicii Moldova cu cea europeană în domeniul politicii vamale.....346

**Constantin BRAGOI**

Contractul administrativ – element important în reforma sistemului judecătoresc.....350

**Lilia PÎSLARU**

Protecția juridică a geneticii umane în condițiile statului de drept .....353

**Vadim ENICOV**

Dreptul persoanei la securitate.....356

**Dinu MANOLE**

Drepturile omului și democrația – principii directe ale Uniunii Europene.....361

**Mihai FURNICA**Traficul de influență - o amenințare la adresa probității și  
credibilității autorităților administrației publice.....365**Victor MACOVEI**

Relația dintre cetățean și administrația publică .....369

**Aliona BARBĂSCUMPĂ**

Ultimele evoluții în reglementarea juridică a contractului de achiziții publice de mică valoare .....375

**Valerii CARAGACEAN**Influențarea actelor de corupție și actelor conexe actelor de corupție  
privind modernizarea administrației publice.....380**Nicoleta CUPCEA**

Egalitatea de gen în procesul decizional politic.....386

**Nicolae BARBĂSCUMPĂ**

Influența culturii politice asupra statului.....390

# ATELIERUL NR. 4

## TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

<b>Tatiana TOFAN</b>	
Probleme regionale și politici de dezvoltare regională a Republicii Moldova .....	394
<b>Svetlana ȘTIRBU, Chris DIJKENS</b>	
Oportunități de consolidare informării publicului de către Guvern în subiectele referitoare la mediu și rolul ONG-urilor în Republica Moldova .....	399
<b>Oleg BUGA, Natalia MELNIC</b>	
Managementul marketingului în scopul creșterii atractivității investiționale a localităților rurale prin prisma administrației publice.....	403
<b>Ecaterina BARBAROȘ, Nadejda NAZAR</b>	
Micul business – cheia managementului anticriză în Republica Moldova.....	407
<b>Natalia REMEȘOVSCI</b>	
Principii de formulare a politicilor de marketing în cadrul serviciilor publice.....	409
<b>Emil CEBAN</b>	
Practica internațională în implementarea sistemelor informaționale medicale.....	414
<b>Oleg FRUNZE</b>	
Corelația dezvoltării economice și reformei administrativ-teritoriale din Republica Moldova.....	418
<b>Oxana BEDA, Serghei DRAGUȚA</b>	
Analiza fiabilității băncii comerciale.....	423
<b>Veronica BUTNARU, Dinu MANOLE</b>	
Dezvoltarea proiectelor regionale prin prisma proceselor managementului de proiect.....	428
<b>Diana DOBRIY</b>	
Modelarea procesului de atragere a resurselor externe pentru dezvoltarea economică locală.....	432
<b>Ivan KOMAROVSKIY, Carolina STARCIUC</b>	
Finanțarea programelor de dezvoltare locală, bazată pe mecanismul proiectelor de parteneriat public-privat.....	435
<b>Oleg FRUNZE, Anatolie VATAMAN</b>	
Managerul – pilon important în sistemul de sănătate.....	439
<b>Ilie BOTNARI, Veronica BUTNARU</b>	
Principalele norme internaționale și europene privind prevenirea și combaterea corupției ratificate de Republica Moldova .....	443
<b>Oxana BEDA, Serghei DRAGUȚA</b>	
Factorii dezvoltării ingineriei financiare.....	447

**Valentina BOGHIU**

Îmbunătățirea serviciilor publice din Republica Moldova  
prin prisma Managementului Calității Totale.....451

**Liliana MÎRZA**

Creșterea performanțelor prin Kaizen individual în armonie cu mediul organizației.....454

**Nina ISTRATI**

Specificul organizării și gestionării instituțiilor preșcolare din municipiul Chișinău.....458

**Iulian OLTU**

Experiența internațională în domeniul parteneriatului public-privat în sănătate.....461

**Igor TOFAN**

Specificul realizării procesului de evaluare a performanțelor profesionale în Germania.....464

**Vasile TOMUZ**

Esența și funcțiile culturii organizaționale.....467

**Alexandru DRĂGULEAN**

Arhitectura resurselor umane din administrația publică centrală a Republicii Moldova  
prin prisma managementului bazat pe cunoștințe.....470

**Nina POSTU**

Schimbările demografice în Republica Moldova.....474

## ATELIERUL NR. 5

### ROLUL E-GUVERNĂRII ÎN DEZVOLTAREA DURABILĂ

**Teodora GHERMAN, Doina GHERMAN**

Date deschise pentru dezvoltarea durabilă.....478

**Veronika NOVOTNÁ**

Modelul dinamic de dezvoltare a sistemului de e-Guvernare.....483

**Viktor ONDRÁK, Bernard NEUWIRTH**

Rolul e-Guvernării în sectorul public din Republica Cehă.....490

**Virgil STOICA**

Dimensiuni ale diviziunilor digitale în orașul Iași: accesul la tehnologia informațională.....496

**Eugenia CEBOTARU**

Rolul sistemului informațional de gestiune electronică a documentelor și înregistrărilor  
în calitate de instrument de bază în circuitul documentelor în autoritățile publice.....501

**Ludmila ȚARANU**

Organele de stare civilă – instrumente fundamentale în implementarea e-Guvernării.....506

**Igor BUCĂȚARU**

Atacurile cibernetice și metodele de contracarare a lor la nivel național.....509

**Victoria GOREA**

Tendențe evoluționiste ale sustenabilității civile a e-Guvernării durabile a  
Republicii Moldova optimizatoare a procesului decizional .....513

**Vladislav CORNEA**

Infrastructura de e-Inovare și transfer tehnologic  
în domeniul protecției mediului la nivelul Uniunii Europene.....518

**Tamara SUSARENCO**

Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova prin prisma e-Guvernării  
la crearea centrului informațional în cadrul Institutului Muncii.....521

**Viorel MALCOCI**

Descrierea modelului de securitate pentru controlul și dirijarea accesului  
la sistemele de operare Microsoft Windows.....527

**Rodica DUPLACHI**

Modernizarea serviciilor fiscale prin digitalizare.....531

**Ecaterina STĂVILĂ**

Abordarea aspectelor legate de strategia e-Transformare.....534

## ATELIERUL NR. 6

# DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

**Aurelia ȚEPORDEI**

Promovarea politicii de dezvoltare regională prin intermediul activităților de instruire.....537

**Artūras ARBATAUSKAS, Goda ALEKSAITE, Renata SADZEIVCIUTE, Gintautas VILKELIS**

Propuneri privind conceptul de bază al „Cărții Albe” referitor la metodologia și  
programul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici pe un termen de trei ani.....541

**Thomas SCHMITZ**

Instruirea temeinică a funcționarilor publici în domeniul dreptului  
ca o condiție de edificare a statului de drept.....546

**Petronela IACOB, Toma FRĂSIE**

Dezvoltarea sistemelor de control intern managerial la nivelul entităților publice din România .....549

**Angela CUCER**

Reprezentările funcționarilor publici vizavi de învățarea pe tot parcursul vieții.....553

**Adrian DUPU**

De la conflict de interese la corupție.....558

**Oxana PAIERELE**

Dezvoltarea capacității de valorificare a potențialului local în Republica Moldova. Tendințe actuale.....561

**Tatiana CIAGLIC**

Utilizarea tehnologiilor informaționale în formarea continuă - o nouă provocare.....564

**Eugenia CEBOTARU, Olga CEBOTARU**

Comunicarea tradițională versus comunicarea digitală în dezvoltarea profesională a personalului.....566

**Rodica SOBIESKI-CAMERZAN**

Cultura informației - factor important în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.....571



**Lilia CANȚÎR**

Deontologia bibliotecarului și impactul acesteia asupra eficacității bibliotecii.....575

**Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA**Ineficiența politicilor economice – argument incontestabil pentru instruirea  
în domeniul elaborării și evaluării politicilor publice.....577**Galina MARDARE**

Instruirea practică – cheia dezvoltării profesionale de calitate.....582

**Carolina MITROFAN**Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici –  
condiție de asigurare a prestării calitative a serviciilor publice.....586**Dumitru STAVILA**

E-Guvernarea: concept și valoare.....589

**Alexandru DRĂGULEAN, Doinița COJOCARU**Aspecte privind formarea și dezvoltarea profesională a resurselor umane  
din structurile polițienești cu statut militar din Republica Moldova.....593**Dorina CROITORI**

Dezvoltarea performanțelor profesionale ale funcționarilor publici.....597

**Irina PLEȘ**Interdependența dintre dezvoltarea profesională a funcționarilor publici  
și modernizarea administrației publice.....600

## CONTENTS

### Oleg BALAN

Public Administration: theory and practice. Foreword.....3

## PLENARY SESSION

### Aurel SÎMBOTEANU

Dimensions of the public administration reform succession from the perspective of the Activity Programme of the Government of the Republic of Moldova 2016-2018.....5

### Svetlana OVCEARENKO

Universal frame of social-cultural public administration functions.....13

### Thomas SCHMITZ

Implementing the rule of law in public administration by an administrative procedure act – the example of Germany.....17

## WORKSHOP NO. 1 MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

### Ana PASCARU

Recovery of tradition and need of innovation in administrative organization of the Republic of Moldova.....24

### Ion DULSCHI

Administrative-territorial reform: opportunity for the Republic of Moldova.....28

### Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Structure and forms of activity of local public administration. Comparative analysis .....33

### Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Political and administrative relations: theory and new approaches.....37

### Constantin SOLOMON

Ensuring transparency and access to information in the activity of Buiucani sector Mayor's Office of Chisinau municipality.....41

### Tamara GHEORGHÎĂ

Roles and responsibilities in public administration human resources management.....45

### Andrei GROZA

On the origin of the Rumanian/Romanian word *senat* and the institution of *senat*.....49

### Natalia CIOBANU

Organization and effective functioning of water supply and sanitation public service in the Republic of Moldova.....53

**Tatiana SAVCA**

The specifics of establishing the institutional agenda for local public policies  
in the communities of the Republic of Moldova.....57

**Violeta TINCUI**

Comparative aspects on the delimitation of competences of  
public administration authorities in the field of public services.....62

**Svetlana RAȚA**

Relation between community development and community capacity building .....65

**Lucia GROSU**

The reform of communication in public administration in the context of  
exploiting the European route of the Republic of Moldova.....67

**Tatiana CASTRAȘAN**

Impediments in implementation of administrative decentralization in the Republic of Moldova .....70

**Anatolii BABAIANU**

Administrative-territorial division of European capitals: comparative aspects.....73

**Magdalena-Ioana ILIE**

Occupational and professional segregation in public administration.....76

**Renata ATAMUSOV**

Public-private partnership in the USA, Brazil and Chile.....79

**Oleg SOLOMON**

Monitoring and evaluation of decisions within  
central public administration in the Republic of Moldova .....82

**Elena STUDENEANSCHI**

Impact of gender quota policies on women's representation in Parliament. Case study: Poland.....86

**Maria PRISACARI**

Foreign aid and its role in the modernization of public administration in the Republic of Moldova.....90

**Gheorghe BOTNARIUC**

Coordination of safety improvement activity - determinant factor  
in improving road safety management system.....93

**Oleg GRAUR**

Functional analysis of the Ministry of Internal Affairs and assessment of institutional capacity.....97

**Vasile COMENDANT**

The powers of public authorities regarding protection of national cultural heritage.....101

**Viorica MOCREAC**

Transforming public services of general interest into electronic services.....106

**Alina SEVERIN**

The role of humanities disciplines in the professional training of civil servants.....109

**Daniel BLIORT**

The risks of corruption in public administration.....112

**Alexandru DRĂGULEAN**

Integration into the European Union – a chance to modernize and strengthen  
the capabilities of the National Army of the Republic of Moldova..... 114

**Leonid BOAGHI**

Evolution of educational policy in the Republic of Moldova..... 118

**Tatiana DUMITRAȘ**

Modernization of motivational forms and methods of civil servants..... 122

## **WORKSHOP NO. 2**

# **CURRENT ISSUES OF THE POLITICAL SCIENCE AND THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

**Victor SACA**

Socio-political modernization and valorification of the democratic process.  
The case of the Republic of Moldova..... 125

**Gert FIEGUTH, Leonie SCHULER**

Neighbourhood Policy of the European Union in the Republic of Moldova –  
Considerations and Recommendations..... 129

**Rodica RUSU**

National institutional and legislative framework on diaspora..... 133

**Constantin SOLOMON, Ilie GÎRNEȚ**

The dimensions of the politics in the Republic of Moldova in the context of integration processes..... 137

**Orest TĂRÎȚĂ, Mariana IAȚCO**

Moldovan migrants' perceptions on inclusion and migration in the European space..... 140

**Svetlana NAUMKINA**

International regulation of cyberspace as countering cyber aggression in information networks..... 144

**Silvia DULSCHI**

Diplomacy and problems of the contemporary world ..... 150

**Svetlana OSIPOVA**

Determinants of state formation process: the Spanish variant..... 153

**Pantelimon VARZARI**

Elitism-bureaucracy relationship through the efficiency of the politico-administrative system..... 158

**Constantin SOLOMON, Ilie GÎRNEȚ**

The election campaign and the parliamentary elections  
of November 30, 2014 in the Republic of Moldova..... 162

**Cristina EJOV**

Some aspects of the fight against terrorism within the European Union..... 166

**Oleg BONTEA**

Participation in developing international law norms –  
legal personality trait of the international organization..... 170

**Vasile MAXIM, Oleg BUGA**

Similarities between political geography and geopolitics with  
reference to the Republic of Moldova.....173

**Alexandr EJOV**

National brand: theoretical and practical aspects.....177

**Alexandru GRIBINCEA, Raisa DUȘCOV, Virginia COJOCARU**

Essence and structure of the mechanism for ensuring economic security.....181

**Igor BUCĂȚARU**

Role of the Government of the Republic of Moldova in building  
and strengthening of the state system (1991-2014).....126

**Gheorghe CĂLDARE, Diana FURCULIȚĂ**

Collaboration of the Republic of Moldova with NATO at present.....190

**Stela SPÎNU**

Impact of migration on the Moldovan village.....193

**Iurie RICHICINSCHI**

Terrorism: risk or threat.....198

**Rodica RUSU, Anatolii TALMACI**

Features of democratization establishment of state solvency of the Republic of Moldova.....202

**Svetlana CEBOTARI, Sergiu PLOP**

Crimean Peninsula in the context of geopolitical interests of the Russian Federation.....206

**Cristina EJOV, Adriana CELAN**

Uncovering European Union legislation on migration regulation:  
policy evolution and crisis management.....210

**Natalia EREMIA**

Energetic strategy of the Republic of Moldova: some considerations.....214

**Oxana ȘEPTELICI**

Some general theoretical aspects on international regulation of migrant workers.....218

## WORKSHOP NO. 3

# THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON BUILDING THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Gheorghe COSTACHI**

The value of law and citizen in the rule of law.....221

**Nicolae ROMANDAȘ**

Evaluation of risk factors – a measure to prevent accidents  
at the workplace and professional illnesses.....224

**Ion TIPĂ**

Delimitations and similitudes between the criminal incrimination of abuse  
of power or abuse of office by the administratively incriminated one.....229

**Olga DORUL**

Exoneration and international criminal liability.....234

**Vasile ANDRIEȘ**Challenges of the Parliamentary reform in the Republic of Moldova  
and the European democratic exercise.....237**Angela ZUBCO**

Application of mediation in solving conflicts typical of public administration activity.....241

**Irina IACUB**

Public financial control: concept, importance and competences.....245

**Felicia PĂSCĂLUȚĂ**Exercising control and state supervision by public authorities with limited competences  
in the field of labour legislation observance.....249**Petru RAILEAN**

Individualization of judicial activity in the rule of law.....255

**Mihail DIACONU**Administrative appeal in the context of the mechanism of ensuring  
the validity of administrative acts.....258**Oleg BONTEA, Larisa BONTEA**Recognition as international personality by the subjects of international law –  
a trait of the legal personality of international organizations.....262**Natalia KIPER**

Administrative-legal relations: theoretical-legal analysis.....264

**Natalia SAITARLÎ**

Systematization and codification of the legal framework regulating local public administration.....268

**Tatiana MACOVEI**

The procedure of solving individual labour disputes by courts.....271

**Veronica MERLAN**

Discrimination against persons with disabilities in employment relations.....275

**Tatiana IGNATIUC**

Role of NGOs in promoting youth policies in the Republic Moldova.....281

**Cristina POPOVICI**

Superior Council of Magistracy – legal mechanism of self-administration of the judiciary.....285

**Rodica NICHITA**

The right to education and the freedom of religious education.....288

**Victor MICU**

Immunity – the guarantee of the parliamentary mandate.....292

**Adrian CREȚU**

Interdependence between free movement of goods within the EU and the leasing contract.....296

**Oleg BURLACU**

International crime: distinctive features.....302



<b>Artur MACOVEI</b>	
Legal praxeology – key to building the rule of law.....	307
<b>Ion CONICOV</b>	
The concept and structural elements of the right to petition.....	310
<b>Olesea ȚURCAN</b>	
Access to justice: law regulation and conceptual interpretation.....	315
<b>Daniela COZMA</b>	
Liability of magistrates – guarantee of legality and efficiency of justice.....	320
<b>Sergiu CIOBANU</b>	
Role of the prosecutor in the system of human rights protection.....	324
<b>Ion GUZUN</b>	
Place and role of the Court of Assizes in the judiciary system.....	328
<b>Adrian CREȚU</b>	
Leasing under the law of the Republic of Moldova.....	332
<b>Gheorghe TATARU</b>	
Political liability of the Head of State.....	336
<b>Alina PLEȘCA</b>	
Conceptual aspects of accidents at the workplace in the Republic of Moldova.....	341
<b>Ina MACOVEI</b>	
Harmonization of the legislation of the Republic of Moldova with the European one in the field of customs policy.....	346
<b>Constantin BRAGOI</b>	
Administrative contract – important element in the reform of the judiciary.....	350
<b>Lilia PÎSLARU</b>	
Legal protection of human genetics under the rule of law.....	353
<b>Vadim ENICOV</b>	
A person's right to security.....	356
<b>Dinu MANOLE</b>	
Human rights and democracy – EU guidelines.....	361
<b>Mihai FURNICA</b>	
Traffic of influence –a threat to the integrity and credibility of public authorities.....	365
<b>Victor MACOVEI</b>	
The relationship between the citizen and public administration.....	369
<b>Aliona BARBĂSCUMPĂ</b>	
Latest developments in the legal regulation of the public procurement contract of small value.....	375
<b>Valerii CARAGACEAN</b>	
Influence of corruption and corruption acts related to modernization of public administration.....	380
<b>Nicoleta CUPCEA</b>	
Gender equality in political decision-making.....	386

**Nicolae BARBĂSCUMPĂ**

Influence of political culture on the state.....390

## **WORKSHOP NO. 4**

# **TENDENCIES IN PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING AN ADMINISTRATIVE SYSTEM BASED ON KNOWLEDGE**

**Tatiana TOFAN**

Regional problems and regional development policies in the Republic of Moldova.....394

**Svetlana ȘTIRBU, Chris DIJKENS**Opportunities to strengthen information for the public by  
the Government on environmental topics and the role of NGOs in the Republic of Moldova.....399**Oleg BUGA, Natalia MELNIC**Marketing management in order to create investment attractiveness  
in rural areas through the public administration.....403**Ecaterina BARBAROȘ, Nadejda NAZAR**

Small business – the key to anti-crisis management in the Republic of Moldova.....407

**Natalia REMEȘOVSCI**

Principles of formulating marketing policies in public services.....409

**Emil CEBAN**

International experience in implementing health information systems.....414

**Oleg FRUNZE**

The correlation of economic and administrative-territorial reform in the Republic of Moldova.....418

**Oxana BEDA, Serghei DRAGUȚA**

Analysis of the commercial bank reliability.....423

**Veronica BUTNARU, Dinu MANOLE**

Development of regional projects through project management processes.....428

**Diana DOBRIY**

Modeling of Attracting External Resources For local Economic Development.....432

**Ivan KOMAROVSKIY, Carolina STARCIUC**Financing of local development programmes based on the mechanism  
of public-private partnership projects.....435**Oleg FRUNZE, Anatolie VATAMAN**

The manager – important pillar in the healthcare system.....439

**Ilie BOTNARI, Veronica BUTNARU**Main international and European norms on preventing and  
combating corruption ratified by the Republic of Moldova.....443

<b>Oxana BEDA, Serghei DRAGUȚA</b>	
Factors of financial engineering.....	447
<b>Valentina BOGHIU</b>	
Improvement of public services in the Republic of Moldova through TQM.....	451
<b>Liliana MÎRZA</b>	
Increasing performances through individual Kaizen in harmony with the organization climate.....	454
<b>Nina ISTRATI</b>	
Specifics of organization and management of pre-school institutions in Chișinău municipality.....	458
<b>Iulian OLTU</b>	
International experience in public-private partnership in healthcare.....	461
<b>Igor TOFAN</b>	
Specifics of the appraisal process of professional performance in Germany.....	464
<b>Vasile TOMUZ</b>	
Essence and functions of organizational culture.....	467
<b>Alexandru DRĂGULEAN</b>	
The architecture of human resources in the central public administration of the Republic of Moldova through knowledge-based management.....	470
<b>Nina POSTU</b>	
Demographic changes in the Republic of Moldova.....	474

## WORKSHOP NO. 5

### THE ROLE OF E-GOVERNANCE IN SUSTAINABLE DEVELOPMENT

<b>Teodora GHERMAN, Doina GHERMAN</b>	
Open data for sustainable development.....	478
<b>Veronika NOVOTNÁ</b>	
The dynamic model of e-government system development.....	483
<b>Viktor ONDRÁK, Bernard NEUWIRTH</b>	
The role of e-Governance in the public sector of the Czech Republic.....	490
<b>Virgil STOICA</b>	
Dimensions of digital divisions in Iași city: access to information technology.....	496
<b>Eugenia CEBOTARU</b>	
The role of the information system of electronic document management and records as a basic tool for public authorities.....	501
<b>Ludmila ȚARANU</b>	
Civil status organs – fundamental instruments in the implementation of e-governance.....	506
<b>Igor BUCATARU</b>	
Cyber attacks and methods of fighting them at national level.....	509

**Victoria GOREA**

Evolutionary trends of civil sustainability of e-governance in  
the Republic of Moldova optimizing the decision making.....513

**Vladislav CORNEA**

Infrastructure for e-innovation and technology transfer  
in the field of environment protection at EU level .....518

**Tamara SUSARENCO**

National Confederation of Trade Unions through e-governance  
contributing to the creation of the Information Centre at the Institute of Labour.....521

**Viorel MALCOCI**

Description of the security model to control and direct access  
to Microsoft Windows operation system .....527

**Rodica DUPLACHI**

Modernization of fiscal services through digitization.....531

**Ecaterina STĂVILĂ**

Addressing the issues related to e-transformation strategy.....534

## WORKSHOP NO. 6

# PERSONNEL PROFESSIONAL TRAINING: THEORY AND PRACTICE

**Aurelia ȚEPORDEI**

Promotion of regional development policies through training activities.....537

**Artūras ARBATAUSKAS, Goda ALEKSAITE, Renata SADZEIVCIUTE, Gintautas VILKELIS**

Proposals on the white book on civil service training methodology  
and the civil servants training programme for 3 year term.....541

**Thomas SCHMITZ**

Public administration under the rule of law -  
the need for a comprehensive legal training of public servants .....546

**Petronela IACOB, Toma FRĂȘIE**

Development of internal managerial control systems at the level of public entities from Romania.....549

**Angela CUCER**

Representations of civil servants related to lifelong learning.....553

**Adrian DUPU**

From conflict of interest to corruption.....558

**Oxana PAIERELE**

Development of the capacity to exploit the local potential  
in the Republic of Moldova. Current trends.....561

**Tatiana CIAGLIC**

Use of information technologies in continuous training – a new challenge.....564

**Eugenia CEBOTARU, Olga CEBOTARU**

Traditional communication versus digital communication  
in staff professional development.....566

**Rodica SOBIESKI-CAMERZAN**

Information culture –important factor in the professional development of civil servants.....571

**Lilia CANȚÎR**

Librarian's ethics and its impact on library effectiveness.....575

**Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA**

Inefficiency of economic policies – incontestable argument for  
training in the field of public policies development and evaluation .....577

**Galina MARDARE**

Practical training – the key to quality professional development .....582

**Carolina MITROFAN**

Professional development of civil servants –  
condition to ensure provision of qualitative public services.....586

**Dumitru STAVILA**

E-Governance: concept and value.....589

**Alexandru DRĂGULEAN, Doinița COJOCARU**

Aspects on professional training and development of human resources from police  
structures with military status in the Republic of Moldova.....593

**Dorina CROITORI**

Development of civil servants' professional performance.....597

**Irina PLEȘ**

Interdependence between professional development of civil servants  
and modernization of public administration .....600

ОГЛАВЛЕНИЕ

**Олег БАЛАН**  
Предисловие.....3

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

**Аурел СЫМБОТЯНУ**  
Параметры последовательности реформы публичного управления из перспектив, предусмотренных Программой деятельности Правительства Республики Молдова на 2016 -2018 годы.....5

**Светлана ОВЧАРЕНКО**  
Универсальные социально-культурные функции публичного управления..... 13

**Томас ШМИЦ**  
Внедрение концепции правового государства в публичном управлении в свете требований Закона об административной процедуре на примере Германии..... 17

СЕКЦИЯ I  
МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В  
КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

**Анна ПАСКАРУ**  
Восстановление традиций и необходимость инновации в административном устройстве Республики Молдова .....24

**Ион ДУЛЬСКИ**  
Административно-территориальная реформа: необходимость для Республики Молдова.....28

**Татьяна ШАПТРЕФРАЦЬ**  
Структура и формы работы местного публичного управления. Сравнительный анализ.....33

**Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ**  
Политико-административные отношения: теория и новые подходы.....37

**Константин СОЛОМОН**  
Обеспечение прозрачности и доступа к информации в работе претурсы сектора Буюкань, муниципия Кишинэу.....41

**Тамара ГЕОРГИЦА**  
Роли и ответственность в управлении человеческими ресурсами публичного управления.....45

**Андрей ГРОЗА**  
О происхождении румынского слова «сенат» и учреждения «сенат» .....49

**Наталия ЧОБАНУ**  
Эффективная организация и функционирование публичных услуг водоснабжения и канализации в Республике Молдова.....53



**Татьяна САВКА**

Специфика определения институционального плана местных  
публичных политик в населенных пунктах Республики Молдова .....57

**Виолетта ТИНКУ**

Сравнительные аспекты разграничения компетенций  
органов публичного управления в области публичных услуг.....62

**Светлана РАЦА**

Коммунитарное развитие и формирование коммунитарного потенциала:  
соотношение понятий.....65

**Лучия ГРОСУ**

Реформа коммуникации в публичном управлении в контексте  
прохождения европейского пути Республики Молдова.....67

**Татьяна КАСТРАШАН**

Препятствия в осуществлении административной децентрализации в Республике Молдова.....70

**Анатолий БАБАЯНУ**

Административно-территориальное устройство европейских столиц: сравнительные аспекты.....73

**Магдалена-Иоана ИЛИЕ**

Профессиональная сегрегация в публичном управлении.....76

**Рената АТАМУСОВ**

Публично-частное партнерство в США, Бразилии и Чили.....79

**Олег СОЛОМОН**

Мониторинг и оценка решений в центральном публичном управлении Республики Молдова.....82

**Елена СТУДЕНЯНСКИ**

Влияние политики гендерных квот на представительство женщин  
в Парламенте на примере Польши.....86

**Мария ПРИСАКАРЬ**

Внешняя помощь и ее роль в модернизации публичного управления в Республике Молдова.....90

**Георге БОТНАРЮК**

Координация работы по повышению уровня безопасности – определяющий фактор  
в повышении эффективности управления системой безопасности дорожного движения .....93

**Олег ГРАУР**

Функциональный анализ Министерства внутренних дел  
и оценка институциональных возможностей.....97

**Василе КОМЕНДАНТ**

Компетенции органов публичного управления в области охраны  
национального культурного достояния.....101

**Виорика МОКРЯК**

Преобразование публичных услуг общего значения в электронные услуги.....106

**Алина СЕВЕРИН**  
Роль общественных и гуманитарных дисциплин в профессиональной  
подготовке государственных служащих.....109

**Даниэль БЛЕРЦ**  
Риски коррупции в публичном управлении.....112

**Александру ДРЭГУЛЯН**  
Интегрирование в Европейский союз – шанс к модернизации и  
умножению возможностей Национальной армии Республики Молдова.....114

**Леонид БОАГИ**  
Эволюция воспитательной политики Республики Молдова.....118

**Татьяна ДУМИТРАШ**  
Модернизация форм и методов мотивации государственных служащих.....122

**СЕКЦИЯ II**  
**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКИХ НАУК**  
**И ЕВРОПЕЙСКИЙ ПУТЬ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

**Виктор САКА**  
Общественно-политическая модернизация и реализация демократического процесса.  
Пример Республики Молдова.....125

**Герт ФИГУТ, Лиони ШУЛЕР**  
Европейская политика добрососедства Республики Молдова: мнения и рекомендации.....129

**Родика РУСУ**  
Национальные институциональные и правовые рамки проблем диаспоры.....133

**Константин СОЛОМОН, Илие ГЫРНЕЦ**  
Политический фактор в контексте интеграционных процессов в Республике Молдова.....137

**Орест ТЭРЫЦЭ, Марианна ЯЦКО**  
Представления молдавских мигрантов о включении и миграции в европейское пространство.....140

**Светлана НАУМКИНА**  
Международная регуляция киберпространства как  
противодействие киберагрессии в информационных сетях.....144

**Сильвия ДУЛЬСКИ**  
Дипломатия и проблемы современного мира.....150

**Светлана ОСИПОВА**  
Детерминанты процесса государствообразования: испанский вариант.....153

**Пантелеймон ВАРЗАРЬ**  
Соотношение элиты и бюрократии в свете  
эффективности политико-административной системы.....158

**Константин СОЛОМОН, Илие ГЫРНЕЦ**

Предвыборная кампания и парламентские выборы  
от 30 ноября 2014 года в Республике Молдова.....162

**Кристина ЕЖОВ**

Некоторые вопросы борьбы с терроризмом в Европейском союзе .....166

**Олег БОНТЯ**

Участие в разработке норм международного права –  
черта юридического лица международной организации.....170

**Василе МАКСИМ, Олег БУГА**

Сходства политической географии с геополитикой на примере Республики Молдова.....173

**Александр ЕЖОВ**

Национальный брендинг: теоретические и практические аспекты.....177

**Александру ГРИБИНЧА, Раиса ДУШКОВ, Вирджиния КОЖОКАРУ**

Сущность и структура механизма обеспечения экономической безопасности.....181

**Игорь БУКЭТАРУ**

Роль Правительства Республики Молдова в строительстве и  
укреплении государственной системы (1991-2014).....186

**Георге КЭЛДАРЕ, Диана ФУРКУЛИЦЭ**

Сотрудничество Республики Молдова с НАТО на современном этапе.....190

**Стелла СПЫНУ**

Влияние миграции на молдавское село.....193

**Юрие РИКИЧИНСКИ**

Терроризм: риск или угроза?.....198

**Родика РУСУ, Анатолий ТАЛМАЧ**

Особенности демократизации и становления  
государственной состоятельности Республики Молдова.....202

**Светлана ЧЕБОТАРЬ, Серджиу ПЛОП**

Крымский полуостров в контексте геополитических интересов Российской Федерации.....206

**Кристина ЕЖОВ, Адриана ЧЕЛАН**

Недостатки миграционного законодательства Европейского союза:  
эволюция политик и кризисного менеджмента.....210

**Наталья ЕРЕМИЯ**

Энергетическая стратегия Республики Молдова: некоторые соображения.....214

**Оксана ШЕПТЕЛИЧ**

Общетеоретические аспекты регулирования проблемы рабочихмигрантов.....218

# СЕКЦИЯ III

## ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПОСТРОЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

### Георге КОСТАКИ

Ценность закона и гражданина в правовом государстве.....221

### Николае РОМАНДАШ

Оценка факторов риска – предупредительная мера несчастных случаев  
на производстве и профессиональных заболеваний.....224

### Ион ТИПА

Расхождения и сходства между уголовным и административным инкриминированием  
злоупотреблением властью или злоупотреблением должностными обязанностями.....229

### Ольга ДОРУЛ

Освобождение от международной уголовной ответственности.....234

### Василе АНДРИЕШ

Вызовы парламентской реформы Республики Молдова  
и европейский демократический выбор.....237

### Анжела ЗУБКО

Институт посредничества в разрешении конфликтов  
характерных для деятельности публичного управления.....241

### Ирина ЯКУБ

Публичный финансовый контроль: концепция, значимость и компетенции.....245

### Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ

Осуществление государственного контроля и надзора органами  
ограниченной компетенции в области соблюдения трудового законодательства.....249

### Петру РАЙЛЯН

Индивидуализация юридической деятельности в правовом государстве.....255

### Михаил ДИАКОНУ

Административная кассационная жалоба в контексте  
механизма обеспечения законности административных актов.....258

### Олег БОНТЯ, Лариса БОНТЯ

Признание международного лица субъектами международного права –  
черта юридического лица международных организаций.....262

### Наталья КИПЕР

Административно-правовые отношения: теоретико-правовой анализ.....264

### Наталья САЙТАРЛЫ

Систематизация и кодификация законодательства о местном публичном управлении.....268

**Татьяна МАКОВЕИ**

Процедура решения судебной инстанцией индивидуальных трудовых споров.....271

**Вероника МЕРЛАН**

Дискриминация лиц с ограниченными возможностями  
в рамках трудовых правоотношений.....275

**Татьяна ИГНАТЮК**

Роль неправительственных организаций в  
продвижении молодежных политик в Республике Молдова.....281

**Кристина ПОПОВИЧ**

Высший совет магистратуры – правовой механизм самоуправления судебной власти.....285

**Родика НИКИТА**

Право на образование и свобода религиозного образования.....288

**Виктор МИКУ**

Иммунитет – гарантия парламентского мандата.....292

**Адриан КРЕЦУ**

Взаимосвязь свободного перемещения товаров  
в границах Европейского союза и договора о лизинге.....296

**Олег БУРЛАКУ**

Международное преступление: отличительные черты.....302

**Артур МАКОВЕИ**

Правовая прагматология – ключевой элемент в процессе построения правового государства.....307

**Ион КОНЬКОВ**

Понятие и структурные элементы права на подачу прошений.....310

**Олеся ЦУРКАН**

Свободный доступ к правосудию:  
нормативная регламентация и концептуальное толкование.....315

**Даниела КОЗМА**

Ответственность судей – гарантия законности и эффективности правосудия.....320

**Серджиу ЧОБАНУ**

Роль прокуратуры в системе охраны прав человека.....324

**Ион ГУЗУН**

Место и роль народных заседателей в судебной системе.....328

**Адриан КРЕЦУ**

Лизинг в законодательстве Республики Молдова.....332

**Георгий ТАТАРУ**

Политическая ответственность главы государства.....336

**Алина ПЛЕШКА**

Концептуальные аспекты несчастных случаев на производстве в Республике Молдова.....341

**Инна МАКОВЕЙ**  
Гармонизация законодательства Республики Молдова  
в области таможенной политики с европейским законодательством.....346

**Константин БРАГОЙ**  
Административный договор – важный элемент реформы судебной системы.....350

**Лилия ПЫСЛАРУ**  
Правовая защита человеческой генетики в условиях правового государства.....353

**Вадим ЕНЬКОВ**  
Право человека на безопасность.....356

**Дину МАНОЛЕ**  
Права человека и демократия – руководящие принципы Европейского союз.....361

**Михай ФУРНИКА**  
Извлечение выгоды из влияния –  
угроза честности и доверию органов публичного управления.....365

**Виктор МАКОВЕЙ**  
Отношения между гражданином и публичной администрацией.....369

**Алена БАРБЭСКУМПЭ**  
Последние изменения в правовом регулировании договоров  
о государственных закупках небольшой стоимости.....375

**Валерий КАРАГАЧАН**  
Влияние коррупционных фактов и смежных коррупции фактов  
на модернизацию публичного управления.....380

**Николетта КУПЧА**  
Гендерное равенство в процессе принятия политических решений.....386

**Николае БАРБЭСКУМПЭ**  
Влияние политической культуры на государство.....390

**СЕКЦИЯ IV**  
**ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТА В**  
**КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ**  
**СИСТЕМЫ ОСНОВАННОЙ НА ЗНАНИЯХ**

**Татьяна ТОФАН**  
Региональные вопросы и политики регионального развития Республики Молдова.....394

**Светлана ШТИРБУ, Крис ДИКЕНС**  
Возможности усиления Правительством информирования общественности по вопросам охраны  
окружающей среды и роли неправительственных организаций в Республике Молдова.....399



**Олег БУГА, Наталья МЕЛЬНИК**

Маркетинговый менеджмент в целях повышения инвестиционной привлекательности  
сельских местностей сквозь призму публичного управления.....403

**Екатерина БАРБАРОШ, Надежда НАЗАР**

Малый бизнес – ключ антикризисного менеджмента в Республике Молдова .....407

**Наталья РЕМЕШОВСКИ**

Принципы определения маркетинговых политик публичных услуг.....409

**Эмиль ЧЕБАН**

Международная практика внедрения медицинских информационных систем.....414

**Олег ФРУНЗЕ**

Взаимосвязь экономического развития и  
административно-территориальной реформы в Республике Молдова.....418

**Оксана БЕДА, Сергей ДРАГУЦА**

Анализ надежности коммерческого банка.....423

**Вероника БУТНАРУ, Дину МАНОЛЕ**

Развитие региональных проектов в свете процессов проектного менеджмента.....428

**Диана ДОБРИЙ**

Моделирование процесса привлечения внешних ресурсов  
в целях местного экономического развития.....432

**Иван КОМАРОВСКИЙ, Каролина СТАРЧУК**

Финансирование программ местного развития,  
основанного на механизме проектов публично-частного партнерства.....435

**Олег ФРУНЗЕ, Анатолие БАТАМАН**

Менеджер – важная опора в системе здравоохранения.....439

**Илие БОТНАРЬ, Вероника БУТНАРУ**

Основные международные и европейские нормы, ратифицированные Республикой Молдова,  
по предупреждению и борьбе с коррупцией.....443

**Оксана БЕДА, Сергей ДРАГУЦА**

Факторы развития финансовой инженерии.....447

**Валентина БОГЮ**

Улучшение публичных услуг в Республике Молдова  
сквозь призму Менеджмента тотального качества.....451

**Лилиана МЫРЗА**

Повышение достижений при помощи индивидуального Кайзена  
в гармонии со средой организации.....454

**Нина ИСТРАТИ**

Специфика организации и управления дошкольными учреждениями муниципия Кишинэу.....458

**Юлиан ОЛТУ**

Международный опыт публично-частного партнерства в области здравоохранения.....461

**Игорь ТОФАН**  
    Специфика процесса профессиональной аттестации в Германии.....464

**Василе ТОМУЗ**  
    Сущность и функции организационной культуры.....467

**Александру ДРЭГУЛЯН**  
    Архитектура человеческих ресурсов центрального публичного управления  
    Республики Молдова сквозь призму менеджмента, основанного на знаниях.....470

**Нина ПОСТУ**  
    Демографические изменения в Республике Молдова.....474

**СЕКЦИЯ V**

**ВОЗДЕЙСТВИЕ Е-УПРАВЛЕНИЯ НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ПРОЗРАЧНОСТИ И ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ В  
ПРОЦЕССЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Теодора GERMAN, Дойна GERMAN**  
    Открытые данные для устойчивого развития.....478

**Вероника НОВОТНА**  
    Динамичная модель развития системы Е-управления.....483

**Виктор ОНДРАК, Бернارد НОЙБИРТ**  
    Роль Е-управления в публичном секторе Чешской Республики.....490

**Вирджил СТОЙКА**  
    Размеры цифровых подразделений города Яссы:  
    доступ к информационным технологиям.....496

**Евгения ЧЕБОТАРУ**  
    Роль информационной системы электронного управления документами и  
    записями в качестве главного инструмента в обороте документов  
    в органах публичного управления.....501

**Людмила ЦАРАНУ**  
    Органы гражданского состояния – основные инструменты внедрения Е-управления.....506

**Игорь БУКЭТАРУ**  
    Кибернетические атаки и методы борьбы с ними на национальном уровне.....509

**Виктория ГОРЯ**  
    Эволюционистские тенденции гражданской надежности устойчивого  
    Е-управления Республики Молдова в процессе принятия решений.....513

**Владислав КОРНЯ**  
    Инфраструктура Е-инновации и технологического перевода  
    в области защиты окружающей среды на уровне ЕС.....518

**Тамара СУСАРЕНКО**

Национальная Конфедерация профсоюзов Молдовы сквозь призму  
Е-управления при создании информационного центра в Институте труда.....521

**Виорел МАЛКОЧ**

Описание модели безопасности в целях контроля и управления доступом  
к рабочим системам Microsoft Windows.....527

**Родика ДУПЛАКИ**

Цифровые технологии в модернизации налоговых услуг.....531

**Екатерина СТЭВИЛЭ**

Рассмотрение проблем, связанных со стратегией Е-преобразования.....534

## СЕКЦИЯ VI

# ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**Аурелия ЦЕПОРДЕЙ**

Продвижение политики регионального развития посредством учебной деятельностью.....537

**Артукас АРБАТАУСКАС, Года АЛЕКСАЙТЕ, Рената САДЗЕИВЧУЙТЕ, Джинтаутас ВИЛКЕЛИС**

Предложения к основной концепции «Белой книги» относительно методологии и программы  
профессионального развития государственных служащих на трехлетний период.....541

**Томас ШМИЦ**

Комплексная правовая подготовка государственных служащих -  
предпосылка государственного управления в рамках закона.....546

**Петронелла ЯКОБ, Тома ФРЭСИЕ**

Развитие систем внутреннего менеджмент-контроля в публичных учреждениях Румынии.....549

**Анжела КУЧЕР**

Представления государственных служащих об обучении на протяжении всей жизни.....553

**Адриан ДУПУ**

От конфликта по интересам к коррупции.....558

**Оксана ПАЕРЕЛЕ**

Развитие способностей использования местного потенциала  
в Республике Молдова. Актуальные тенденции.....561

**Татьяна ЧАГЛИК**

Использование информационных технологий - новый вызов  
в постоянном профессиональном формировании.....564

**Евгения ЧЕБОТАРУ, Ольга ЧЕБОТАРУ**

Традиционное общение в сравнении с цифровым общением  
в профессиональном развитии персонала.....566

**Родика СОБЬЕСКИ-КАМЕРЗАН**

Культура информации – важный фактор  
профессионального развития государственных служащих.....571

**Лилия КАНЦЫР**

Деонтология библиотекаря и ее влияние на эффективность работы библиотеки.....575

**Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА**

Малоэффективность экономических политик – неопровержимый аргумент  
в пользу обучения в области разработки и оценки публичных политик.....577

**Галина МАРДАРЕ**

Практическое обучение – ключ к качественному профессиональному развитию.....582

**Каролина МИТРОФАН**

Профессиональное развитие государственных служащих –  
условие обеспечения оказания качественных публичных услуг.....586

**Думитру СТАВИЛА**

Е-управление: концепция и ценность.....589

**Александру ДРЭГУЛЯН, Дойница КОЖОКАРУ**

Вопросы профессионального формирования и развития человеческих ресурсов  
военизированных полицейских структур Республики Молдова.....593

**Дорина КРОИТОРЬ**

Развитие профессионализма у государственных служащих.....597

**Ирина ПЛЕШ**

Взаимозависимость профессионального развития государственных служащих  
и модернизации публичного управления.....600

### ***Secția activitate editorială***

**Mihai MANEA** - șef secție

**Ion AXENTI** - secretar responsabil

**Vitalie NICA** - redactor, designer

**Luminița BOICIUC** - redactor

**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 editura

**S. C. „Garamont-Studio” S. R. L.**

61,0 coli autor. Tiraj: 200 ex.

Hârtie offset.

Preț contractual.